



МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНИ ПРОЦЕДУРИ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ

В общата външна политика и политика на сигурност, както и в още няколко области като засиленото сътрудничество, някои назначения и преразглеждането на договори, процедурата за вземане на решения се различава от преобладаващата обикновена законодателна процедура. Отличителна черта в тези сфери е по-силният компонент на междуправителственото сътрудничество. Предизвикателството във връзка с кризата с обществения дълг провокира увеличена употреба на такива механизми за вземане на решения, по-специално в рамките на европейското икономическо управление.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 20, 21—46, 48 и 49 от Договора за Европейския съюз (ДЕС); Член 2, параграф 4, член 31, член 64, параграф 3, член 81, член 89, член 103, параграф 1, членове 113, 115, 118, 127, 153, член 191, параграф 3, член 192, член 194, параграф 2, членове 215, 218, 220, 221, 312, 329 и 333 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ОПИСАНИЕ

A. Процедура за изменение на Договорите (член 48 от ДЕС)

- Предложение: всяка държава членка, Парламентът или Комисията;
- Роля на Комисията: консултация и участие в междуправителствената конференция;
- Роля на Парламента: консултация преди свикването на междуправителствена конференция (Парламентът се включва в работата на самите конференции във връзка с конкретни въпроси, като значението на това участие се увеличава все повече: за известен период той бе представляван от своя председател или от двама от членовете си; на последната междуправителствена конференция имаше трима негови представители);
- Роля на Управителния съвет на Европейската централна банка: консултация в случай на институционални промени в паричната сфера;



— Решение: общо съгласие на правителствата за измененията в договорите, които след това се внасят за ратифициране от всички държави членки съгласно съответните им конституционни изисквания. Преди това се изисква решение на Европейския съвет, вземано с обикновено мнозинство, за свикването на Конвент, след одобрение от Парламента.

Б. Процедура за задействането на клаузи за преход

— Европейски съвет: действа и взема решение с единодушие относно използването на общата клауза за преход (член 48 от ДЕС) и специфичната клауза за преход за многогодишната финансова рамка (член 312 от ДФЕС). Всеки национален парламент има право на вето върху общата клауза за преход.

— Съвет: решения за други клаузи за преход могат да бъдат вземани от Съвета, действащ с единодушие или с квалифицирано мнозинство, в зависимост от съответната разпоредба на Договора (член 31 от ДЕС, членове 81, 153, 192 и 333 от ДФЕС).

В. Процедура на присъединяване (член 49 от ДЕС)

— Молба за членство: всяка европейска държава, която отговаря на принципите на Съюза (член 2 от Договора за ЕС); уведомяване на националните парламенти и Европейския парламент; Европейският съвет одобрява условията за допустимост;

— Роля на Комисията: консултативна; тя взема активно участие при подготовката и провеждането на преговорите;

— Роля на Парламента: одобрение, прието с абсолютно мнозинство от неговите членове;

— Решение: взема се от Съвета с единодушие; споразумението между държавите — членки на ЕС и страната кандидатка, определящо условията за присъединяване и корекциите, които се налагат във връзка с това присъединяване, се внася за ратификация от всички държави членки съгласно съответните им конституционни изисквания.

Г. Процедура на оттегляне (член 50 от ДЕС)

— Искане: съответната държава членка уведомява Европейския съвет за своето намерение съгласно своите конституционни изисквания;

— Заключение: процедурата се изпълнява чрез споразумение за оттегляне, сключено със Съвета, след получаване на одобрение от Парламента, и чрез гласуване със специално квалифицирано мнозинство (член 238, параграф 3, буква б) от ДФЕС); то се определя на 72 % от членовете на Съвета, представляващи участващите държави членки (т.е. с изключение на съответната държава), които обхващат най-малко 65 % от населението на тези държави членки.



Д. Процедура на санкциониране при тежко и продължаващо нарушение на принципите на Съюза от страна на държава членка (член 7 от ДЕС)

1. Основна процедура

- Предложение за решение, установяващо наличието на тежко и продължаващо нарушение: една трета от държавите членки или Комисията;
- Одобрение на Парламента: прието с мнозинство от две трети от подадените гласове, представляващи мнозинство от неговите членове (член 83, параграф 3 от Правилника за дейността на ЕП);
- Решение, установяващо наличието на нарушение: приема се с единодушие от Европейския съвет, без участието на засегнатата държава членка, след като въпросната държава членка се покани да представи своите бележки по въпроса;
- Решение за спиране на някои права на съответната държава членка: приема се от Съвета с квалифицирано мнозинство (без участието на засегнатата държава членка).

2. Договорът от Ница допълни тази процедура с предпазен механизъм

- Мотивирано предложение за решение, установяващо наличието на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на Съюза от страна на държава членка: по инициатива на Комисията, Парламента или една трета от държавите членки;
- Одобрение на Парламента: приема се с мнозинство от две трети от подадените гласове, представляващи мнозинство от неговите членове;
- Решение: приема се от Съвета с мнозинство от четири пети от неговите членове, след като се изслуша въпросната държава членка. Съветът може да отправи препоръки към държавата членка, преди да вземе такова решение.

Е. Процедура на засилено сътрудничество

1. Общи правила (член 20 от ДЕС, член 329, параграф 1 от ДФЕС)

- Предложение: изключително право на Комисията; държавите членки, които възнамеряват да установят засилено сътрудничество помежду си, могат да отправят искане до Комисията за тази цел;
- Роля на Парламента: одобрение;
- Решение: взема се от Съвета с квалифицирано мнозинство.

2. Сътрудничество в областта на ОВППС (член 329, параграф 2 от ДФЕС)

- Молба до Съвета от страна на съответните държави членки;
- Предложението се препраща до върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който да даде становище;
- Информирание на Парламента;



— Съветът взема решение с единодушие.

Съществува подобна процедура, въведена с Договора от Лисабон, за инициране на структурирано сътрудничество в областта на политиката на отбрана (5.1.2.).

Ж. Процедура за вземане на решения относно външните работи

Договорът от Лисабон премагна структурата на предишните договори, която се основаваше на три стълба, но запази външната политика отделно от другите политики на ЕС. Целите и разпоредбите на ОВППС са включени в Договора за Европейския съюз. Сега те се изготвят по-добре и са по-последователни, отколкото при предишните договори.

Създаването на кабинета на върховния представител, който се подпомага от нова Европейска служба за външна дейност и може да предлага инициативи на ОВППС, е голяма институционална промяна. ОВППС е интегрирана в рамките на Съюза, но следва определени правила и процедури (член 24, параграф 2 от ДЕС).

— Предложение: всяка държава членка, върховния представител или Комисията (член 22 от ДЕС);

— Роля на Парламента: Председателството редовно го информира и се консултира с него по главните аспекти и основните решения. Съгласно междуинституционалното споразумение за финансирането на ОВППС този процес на консултиране е ежегоден, въз основа на документ на Съвета;

— Решение: Европейският съвет или Съветът вземат решение с единодушие. Европейският съвет определя приоритетите и стратегическите интереси на ЕС; Съветът предприема решения или действия. Върховният представител и държавите членки изпълняват тези решения, като използват национални ресурси или ресурси на Съюза. Председателят на Европейския съвет може да свика извънредно заседание, ако международните събития изискват това.

3. Други законодателни мерки (2.6.8)

Междуправителствените процедури на вземане на решение се запазват също така в редица специфични, политически чувствителни области на политиката на ЕС, и по-специално:

— Правосъдие и вътрешни работи: мерки във връзка със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, съдебно сътрудничество (член 89 от ДФЕС);

— Вътрешният пазар: ограничения по отношение на движението на капитали (член 64, параграф 3 от ДФЕС), политика на конкуренция (член 103, параграф 1 от ДФЕС), мерки за данъчна хармонизация (член 113 от ДФЕС), сближаване на законодателствата във връзка със създаването на вътрешния пазар (член 115 от ДФЕС), права на интелектуална собственост (член 118 от ДФЕС);

— Парична политика: възлагане на конкретни задачи по пруденциалния надзор на ЕЦБ (член 127 от ДФЕС);



- Други области на политиките, като например социалните политики и заетостта (член 153 от ДФЕС), енергетиката (член 194, параграф 2 от ДФЕС) или околната среда (член 191, параграф 3 от ДФЕС).

И. Управление на финансови кризи (2.6.8)

Настъпването на големи финансови затруднения в някои държави членки през 2010 г. наложи спасяването им под различни форми. Някои компоненти от пакетите с помощи се управляват от Съюза, например Европейският механизъм за финансово стабилизиране. По-голямата част от средствата, а именно вноските в Европейския фонд за финансова стабилност (ЕФФС), се плащат директно от държавите членки. ЕФФС е „инструмент със специално предназначение“, създаден с междуправителствено споразумение между държавите – членки на еврозоната. Следователно решенията, необходими за такива междуправителствени мерки, трябваше да се вземат на ниво Европейски съвет или на ниво държавни или правителствени ръководители от еврогрупата, включително ратифициране в държавите членки съгласно националните им конституционни изисквания. Две важни причини за това развитие са клаузата за „непоемане на отговорност и задължения“ (член 125 от ДФЕС) и съпротивата на някои национални конституционни съдилища срещу по-нататъшно прехвърляне на финансови и бюджетни правомощия към Европейския съюз.

На 25 март 2011 г. Европейският съвет прие изменение на член 136 от ДФЕС (координация на икономическите политики) по опростената процедура за преразглеждане на Договора, без свикване на Конвент (Решение 2011/199/ЕС на Европейския съвет). То влезе в сила през април 2013 г., като по този начин позволи прилагането на постоянните механизми за предотвратяване на кризи като Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). Той беше създаден с междуправителствен договор между държавите – членки на еврозоната, който влезе в сила на 27 септември 2012 г. Процедурите за гласуване в изпълнителния му съвет включват т.нар. „извънредна процедура“, която предвижда квалифицирано мнозинство от 85 %, в случай че Комисията и ЕЦБ заключат, че е необходимо спешно решение, свързано с финансова помощ. И накрая, правителствата на държавите членки съставиха международен Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз, който влезе в сила на 1 януари 2013 г., след като дванадесетте договарящи се страни, чиято парична единица е еврото, депозираха своите ратификационни инструменти.

Й. Назначения

- Европейският съвет, който взема решение с квалифицирано мнозинство, назначава председателя, заместник-председателя и другите четирима членове на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка по препоръка на Съвета и след консултации с Парламента (член 283, параграф 2 от ДФЕС);
- Европейският съвет взема решение с квалифицирано мнозинство и със съгласието на председателя на Комисията назначава върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на



сигурност (член 18, параграф 1 от ДЕС). Тъй като върховният представител е заместник-председател на Комисията, избирането му все пак изисква съгласието на Парламента и на Комисията като цяло.

- Правителствата на държавите членки назначават с общо съгласие съдиите и генералните адвокати на Съда на ЕС и Общия съд (бившия Първоинстанционен съд) (член 19, параграф 2 от ДЕС).
- Съветът назначава членовете на Сметната палата с квалифицирано мнозинство, по препоръка на всяка държава членка и след консултации с Парламента (член 286, параграф 2 от ДФЕС).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Още при подготовката за Междуправителствената конференция през 1996 г. Парламентът призова за „преминаване към общностен режим“ на втория и третия стълб, така че процедурите на вземане на решения, които са приложими по Договора за създаване на Европейската общност, да се прилагат и за тях.

След продължителните усилия на Парламента по време на Европейския конвент да включи бившите втори и трети стълб в структурата на Съюза (1.1.4) Договорът от Лисабон разшири наднационалното вземане на решения, така че да бъде обхванат и бившият трети стълб (правосъдие и вътрешни работи), и въведе съгласувана институционална рамка за външната политика и политиката на сигурност с важни нововъведения, например дългосрочния председател на Европейския съвет и поста на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

Във връзка със засилването на междуправителствения характер на икономическото и фискално управление Парламентът изигра важна роля за гарантиране на подходящо участие на европейските институции в преговорите относно международния договор, посочен в раздел I по-горе.

През февруари 2019 г. Парламентът прие резолюция относно прилагането на разпоредбите на Договора във връзка със засиленото сътрудничество^[1], в която отправи препоръки за бъдещото развитие на засиленото сътрудничество. По-специално Парламентът счита, че е необходимо да се разработи процедура за ускорено разрешаване на засилено сътрудничество в области с висока политическа значимост, която да бъде доведена докрай в рамките на по-кратък период от време в сравнение с продължителността на две последователни председателства на Съвета. Той също така призова Комисията да предложи регламент за опростяване и уеднаквяване на съответната правна рамка за засилено сътрудничество.

Eeva Pavy
05/2019

[1] Резолюция на Европейския парламент от 12 февруари 2019 г. относно прилагането на разпоредбите на Договора относно националните парламенти (2016/2019(INI))

