



## НАДНАЦИОНАЛНИ ПРОЦЕДУРИ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ

Държавите — членки на Европейския съюз, се договориха, в резултат от своето членство в ЕС, да прехвърлят част от правомощията си на институциите на ЕС в определени области на политиката. Така в своите законодателни и изпълнителни процедури, бюджетните процедури, процедурите по назначаване и квазиконституционните процедури, институциите на ЕС вземат наднационални решения, които са обвързващи.

### ИСТОРИЯ ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) И [1.1.5](#))

Договорът от Рим даде на Комисията правомощия за внасяне на предложения и провеждане на преговори, най-вече в областта на законодателството и външните икономически отношения, и предостави правомощия за вземане на решения на Съвета или, по отношение на назначенията — на представители на правителствата на държавите членки. Той даде консултативни правомощия на Парламента. Ролята на Парламента е нараснала постепенно както в бюджетната сфера в резултат на реформите от 1970 г. и 1975 г., така и в законодателната сфера с Единния европейски акт и с всички последващи договори, като се започне от Договора от Маастрихт, с който беше въведена процедурата на вземане на решения съвместно със Съвета, което също повиши ролята на Парламента по отношение на назначенията. В допълнение към това, Единният европейски акт също така даде на Парламента правомощия за одобряване на ратифицирането на договори за присъединяване и асоцииране; Договорът от Маастрихт разшири тези правомощия и за други международни договори от определен тип. Договорът от Амстердам имаше съществен принос за демократизирането на Общността, опростявайки процедурата на съвместно вземане на решение, като я разшири върху нови области и засили ролята на Парламента при назначаването на членовете на Комисията. Като следва този подход, Договорът от Ница значително увеличи правомощията на Парламента. От една страна, процедурата на съвместно вземане на решение (при която Парламентът има същите правомощия като Съвета) се прилагаше за почти всички нови области, в които Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство. От друга страна, Парламентът придоби същите правомощия както и държавите членки по отношение на сезирането на Съда на ЕС. Договорът от Лисабон е допълнителна качествена стъпка към постигане на пълното равенство със Съвета в законодателството и финансите на ЕС.



## ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ[1]

### А. Обикновена законодателна процедура (членове 289 и 294 от ДФЕС)

#### 1. Цел и обхват

Договорът от Лисабон добави още 40 правни основания — в частност в областта на правосъдието, свободата и сигурността, както и селското стопанство, по силата на които понастоящем Парламентът решава по законодателни актове наравно със Съвета. Така че обикновената законодателна процедура, наричана в миналото процедура на съвместно взимане на решение, се прилага за 85 правни основания. Обикновената законодателна процедура включва гласуването с квалифицирано мнозинство (член 294 от ДФЕС). Тя, обаче, не се прилага за няколко важни области, например фискалната политика относно прякото облагане или транснационалните аспекти на семейното право, които изискват единодушие в Съвета.

#### 2. Процедура

Обикновената законодателна процедура следва същите стъпки като бившата процедура по взаимно взимане на решение. Но формулировката в ДФЕС се промени значително, особено за да се подчертае равната роля на Съвета и Парламента в тази процедура.

##### а. Предложение на Комисията

##### б. Първо четене в Парламента

Парламентът приема своето становище с обикновено мнозинство.

##### в. Първо четене в Съвета

Съветът приема своята позиция чрез гласуване с квалифицирано мнозинство.

В областите на социално осигуряване, както и полицейското и съдебното сътрудничество по наказателно правни въпроси предложението може да бъде представено пред Европейския съвет по искане на една държава членка (членове 48 и 82 от ДФЕС) и това отменя временно обикновената законодателна процедура, докато Европейският съвет трябва да върне въпроса до Съвета (най-малко след четири месеца). Що се отнася до член 82, най-малко девет държави членки могат да решат да продължат разискванията по линия на засилената процедура (член 20 от ДЕС и членове 326—334 от ДФЕС).

Ако Съветът одобри позицията на Парламента, актът се приема с формулировката, която съответства на позицията на Парламента.

##### г. Второ четене в Парламента

Парламентът получава общата позиция на Съвета и разполага с три месеца, за да вземе решение. Той може:

- да одобри предложението така, както е изменено от Съвета, или да не се произнесе; и в двата случая актът се счита за приет така, както е изменен с общата позиция;



- да отхвърли общата позиция на Съвета с абсолютно мнозинство от своите членове; актът се счита за неприет и процедурата приключва;
- да приеме с абсолютно мнозинство от своите членове изменения в общата позиция, след което измененията се внасят в Комисията и Съвета за становище.

**д.** Второ четене в Съвета:

- Ако Съветът, като гласува с квалифицирано мнозинство измененията, внесени от Парламента, и с единодушие измененията, за които Комисията е дала отрицателно становище, одобри всички изменения, внесени от Парламента, не по-късно от три месеца след тяхното внасяне, актът се счита за приет.
- В противен случай, в срок от шест седмици се свиква помирителен комитет.

**е.** Помирителна процедура

- Помирителният комитет е съставен от равен брой представители на Съвета и Парламента, подпомагани от Комисията. Той разглежда позициите на Парламента и на Съвета и трябва в срок от шест седмици да постигне споразумение за съвместен текст, подкрепян от гласуване с квалифицирано мнозинство от представителите на Съвета и от мнозинството от представителите на Парламента.
- Процедурата приключва и актът не се приема, ако комитетът не постигне съгласие относно съвместен текст до изтичане на срока.
- Ако Комитетът одобри такъв съвместен текст, той се внася в Съвета и в Парламента за одобрение.

**ж.** Приключване на процедурата (трето четене)

- Съветът и Парламентът разполагат със срок от шест седмици, за да одобрят проекта. Съветът решава с квалифицирано мнозинство, а Парламентът — с абсолютно мнозинство от подадените гласове.
- Актът се счита за приет, ако Съветът и Парламентът одобрят съвместния текст.
- Ако една от институциите не одобри съвместния проект в предвидения срок, процедурата приключва, а предложеният акт се счита за неприет.

В последните няколко години броят на приети споразумения на първо четене на основата на неформални преговори между Съвета и Парламента се увеличи значително.

Някои свързващи клаузи позволяват на Европейския съвет да разшири прилагането на обикновената процедура до области, изключени от нея (като например социална политика): член 153, параграф 2)).

**Б.** Процедура на консултация

Преди да вземе решение, Съветът трябва да вземе предвид становището на Парламента и, ако е необходимо — на Европейския икономически и социален



комитет и на Комитета на регионите. Той е задължен да го направи, тъй като липсата на такава консултация прави акта незаконен и предмет на анулиране от страна на Съда на ЕО (вж. решението по дела 138 и 139/79). Когато Съветът има намерение да внесе съществени изменения в предложението, той трябва отново да се обърне за консултация към Парламента (решението по дело 65/90).

## **В. Процедура на одобрение**

### **1. Цел и обхват**

Като следствие от влизането в сила на Лисабонския договор процедурата на одобрение се прилага по-специално за клаузата за хоризонтална гъвкавост, както е определена в член 352 (бивш член 308 от Договора за ЕО). Други примери са действията за борба срещу дискриминацията (член 19, параграф 1 от ДФЕС) и членство в Съюза (членове 49 и 50 от ДЕС). В допълнение към това, одобрението на Парламента е необходимо за споразуменията за асоцииране (член 217 от ДФЕС), присъединяване на Съюза към Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ) (член 6, параграф 2 от ДЕС) и споразумения за определена институционна рамка, споразумения с важни последици за бюджета и споразумения в областите, където важи обикновената законодателна процедура (член 218, параграф 6 от ДФЕС).

### **2. Процедура**

Парламентът разглежда проект на акт, внесен от Съвета; той решава дали да одобри проекта (не може да предложи изменения) с абсолютно мнозинство от подадените гласове. Договорът не дава на Парламента официална роля в предходните етапи на процедурата за разглеждане на предложението на Комисията; в резултат, обаче, на междуинституционални споразумения, неофициалното участие на Парламента се е превърнало в практика (виж Правилника за дейността на Парламента).

## **БЮДЖЕТНА ПРОЦЕДУРА (1.2.5)**

### **ПРОЦЕДУРИ ЗА НАЗНАЧАВАНЕ**

**А.** Парламентът избира председателя на Комисията (член 14, параграф 1 от ДЕС) (виж също [1.3.8.](#)).

**Б.** Съветът, с квалифицирано мнозинство, назначава върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (член 18, параграф 1 от ДЕС).

**В.** Съветът, с квалифицирано мнозинство, приема:

- списъка с други лица, които предлага за назначаване като членове на Комисията, с общо съгласие с номинирания председател (член 17, параграф 7 от ДЕС).



Г. Съветът приема списъка на:

- членовете на Сметната палата (член 286 от ДФЕС), след като се консултира с Европейския парламент и съобразно направените от държавите членки предложения;
- членовете и алтернативните членове на Комитета на регионите и на Европейския икономически и социален комитет, изготвен в съответствие с предложенията, направени от всяка държава членка (членове 301, 302 и 305 от ДФЕС).

Д. Парламентът избира европейския Омбудсман (член 228 от ДФЕС).

## **СКЛЮЧВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНИ СПОРАЗУМЕНИЯ:**

След като вече има правосубектност като юридическо лице, Съюзът може да сключва международни споразумения (член 218 от ДФЕС). Лисабонският договор изисква одобрение от Европейския парламент за всяко споразумение, сключено в областта на Общата търговска политика, както и във всички области, чиито политики попадат в сферата на обикновената законодателна процедура на ЕС. С изключение на споразуменията за асоцииране и присъединяване, Съветът взема решения чрез ГKM относно споразумения, които могат да засегнат културното и езиково разнообразие на Съюза, и споразумения в области, при които за приемането на вътрешни актове се изисква единодушие.

- Процедура: Комисията или върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП) представят препоръки на Съвета, а Съветът определя мандата за преговори и номинира преговарящия от страна на Съюза (от Комисията или ВП), който да води преговорите. Европейският парламент трябва да получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата (член 218, параграф 10).
- Решение: Съветът, с ГKM, освен в областите, споменати по-горе.
- Роля на Парламента: одобрение за повечето споразумения (виж по-горе), консултация за споразумения, попадащи ексклузивно в областта на външните работи и политиката за сигурност.

## **КВАЗИ-КОНСТИТУЦИОННИ ПРОЦЕДУРИ**

А. Система на собствените ресурси (член 311 от ДФЕС)

- Предложение: Комисия;
- Роля на Парламента: консултация;
- Решение: Съветът, с единодушие, при условие че държавите членки са приели предложението в съответствие с техните съответни конституционни изисквания.



**Б.** Разпоредби за избирането на членове на парламента чрез всеобщи преки избори (член 223 от ДФЕС)

— Предложение: Парламентът;

— Решение: Съветът, с единодушие, след като получи съгласието на Парламента и след като препоръча предложението на държавите членки за приемане в съответствие с техните конституционни изисквания.

**В.** Приемане на Устава на членовете на Европейския парламент (член 223, параграф 2 от ДФЕС) и Устава на омбудсмана (член 228, параграф 4 от ДФЕС).

— Предложение: Парламентът;

— Роля на Комисията: становище;

— роля на Съвета: съгласие (с квалифицирано мнозинство, освен по отношение на правилата или условията относно данъчните разпоредби за членовете или бившите членове, за които се изисква единодушие);

— Решение: Парламентът.

**Г.** Изменение на протокола за Статута на съда на ЕО (член 281 от ДФЕС)

— Предложение: Съдът на ЕС (с консултация с Комисията) или Комисията (с консултация със Съда на ЕС);

— Решение: Съветът и Парламентът (обикновена законодателна процедура).

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

На Междуправителствената конференция (МПК) през 2000 г. Парламентът направи няколко предложения за разширяване на областите, в които да се прилага обикновената законодателна процедура (бившата процедура на съвместно вземане на решение). Парламентът също така нееднократно е изразявал своето мнение, че ако има промяна от единодушие към квалифицирано мнозинство, процедурата на съвместно вземане на решение следва да се прилага автоматично. Договорът от Ница одобри тази позиция, но не приравни напълно квалифицираното мнозинство със съвместното вземане на решение. В резултат на това, въпросът за опростяването на процедурите беше един от основните елементи, обсъждани от Конвента за бъдещето на Европа. Беше предложено процедурите на сътрудничество и консултация да бъдат отменени, процедурата на съвместно вземане на решение да бъде опростена и разширена, така че да обхваща цялата законодателна област, и процедурата на съгласие да бъде ограничена до ратифицирането на международните споразумения. Много от тези подобрения бяха въведени с Договора от Лисабон (1.1.5).

Що се отнася до назначаването, Договорът от Лисабон не успя да сложи край на неоправдано голямото разнообразие от процедури, въпреки че беше постигнат някакъв напредък. Единодушието продължава да се прилага в някои случаи и това обикновено предизвиква политически спорове и намалява влиянието на Парламента. Известен напредък все пак беше постигнат по-конкретно след влизането в сила на Договора от Ница с преминаването от единодушие към



квалифицирано мнозинство за назначаването на председателя на Комисията. Освен това Договорът от Лисабон предвижда и избор на председател на Комисията от Парламента. Назначаването на кандидат председател, след съответните консултации с Парламента, трябва да отчита надлежно резултатите от изборите за ЕП. Това подчертава политическата легитимност и отговорност на Европейската комисия. Тези разпоредби бяха приложени за пръв път след изборите за Европейски парламент през 2014 г. Европейският съвет даде своето съгласие за номинирането на Жан-Клод Юнкер за председател на Европейската комисия, тъй като Европейската народна партия (ЕНП) е най-голямата политическа група в Европейския парламент в резултат на изборите.

Martina Schonard  
05/2019

