



## ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ: ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Напредъкът на европейската интеграция промени ролята на националните парламенти. Създадени бяха различни инструменти за сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти с цел установяване на ефикасен демократичен контрол върху европейското законодателство на всички равнища. Тази тенденция беше засилена от разпоредбите, въведени с Договора от Лисабон.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 12 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз.

### ЦЕЛИ

#### А. Основания за сътрудничеството

Същността на процеса на европейска интеграция включва прехвърляне на някои от правомощията, упражнявани от националните правителства, към общите институции, разполагащи с права да вземат решения, като по този начин се намалява ролята на националните парламенти като законодателни, бюджетни и контролиращи изпълнителната власт органи. Докато първоначално редица правомощия, прехвърлени от национално равнище към равнището на ЕС, засягаха основно Съвета, Европейският парламент (ЕП) пое постепенно пълноценна парламентарна роля.

- Националните парламенти започнаха да считат установяването на по-ефикасен контрол над европейските действия на своите правителства, както и по-тесните отношения с Европейския парламент за начин да се засили тяхното влияние върху вземането на политически решения в ЕС и същевременно да се гарантира, че Европейския съюз се гради на демократични принципи.
- Европейският парламент, от своя страна, като цяло възприе становището, че стабилните отношения с националните парламенти ще допринесат за укрепване на легитимността му и ще приближат ЕС до гражданите.



## Б. Развитие на рамката на сътрудничество

Първоначално, с напредъка на европейската интеграция, ролята на националните парламенти намаля: правомощията на ЕС се увеличиха, а областите на компетентност се разшириха, като същевременно гласуването с мнозинство на гласовете в Съвета се превърна в правило, а законодателните правомощия на Европейския парламент се увеличиха.

До 1979 г. Европейският парламент и националните парламенти бяха органично свързани, тъй като членовете на ЕП се избираха от националните парламенти измежду техните членове. Преките избори за Европейски парламент прекъснаха тези връзки и за близо десет години отношенията на практика бяха прекратени. Необходимостта от възстановяването им се наложи след 1989 г., когато бяха установени контакти и бяха направени опити за възстановяване на първоначалните органични връзки. Договорът от Маастрихт изигра важна роля, тъй като посвети на този въпрос две декларации (№ 13 и № 14), в които по-конкретно се предвиждаше:

- зачитане на ролята на националните парламенти във функционирането на Европейския съюз (правителствата на съответните държави членки следва съевременно да ги информират относно законодателните предложения на ЕС и трябва да се провеждат съвместни конференции, когато е необходимо);
- развиване на по-тясно сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти чрез засилване на контактите, провеждане на редовни срещи и при възможност предоставяне на взаимни улеснения.

Освен това националните парламенти постепенно получиха право на определен контрол над европейските действия, предприемани от техните правителства, а именно в резултат на някои конституционни реформи, правителствени ангажименти, благодарение на промяната на методите на функциониране, както и вследствие на тълкуванията на националните конституционни норми от конституционните съдилища на някои държави членки. Специализираните им комисии по въпросите на ЕС, в сътрудничество с Европейския парламент, изиграха основна роля в тази насока.

Протоколът относно ролята на националните парламенти, приложен към Договора от Амстердам, насърчи по-активната намеса на националните парламенти в дейностите на ЕС и предвиди за тази цел консултативни документи и предложения да се изпращат без забавяне, така че националните парламенти да могат да ги разгледат, преди Съветът да вземе решение. Националните парламенти изиграха важна роля по време на разискванията в рамките на Конвента за бъдещето на Европа (вж. информационен фиш [1.1.4](#)), при които самите те също бяха предмет на обсъждания в една от 11-те работни групи на Конвента. През май 2006 г. Комисията се съгласи да изпраща до националните парламенти всички нови предложения и консултативни документи. С Договора от Лисабон този „политически диалог“ стана правно задължение за Комисията. Освен това Договорът за функционирането на Европейския съюз гарантира на националните парламенти по-широко право на информация от страна на европейските институции, които се задължават да предават всички



проекти на законодателни актове на националните парламенти, както и да ги уведомяват за молби за присъединяване към Съюза. Договорът от Лисабон засили допълнително ролята на националните парламенти, като ги включи в процедурите за преразглеждане на Договорите, както и в механизмите за оценка на прилагането на политиките на ЕС в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Освен това с Протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз той формализира междупарламентарното сътрудничество между националните парламенти и Европейския парламент.

Наред с това с Договора от Лисабон се засили значително ролята на националните парламенти в законодателния процес на ЕС, тъй като беше въведена система за ранно предупреждение, т.е. механизъм, позволяващ на националните парламенти да следят за спазването на принципа на субсидиарност в законодателните предложения (Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз и Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност). В срок от осем седмици от датата на изпращане на законодателното предложение националните парламенти могат да изпратят до председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията мотивирано становище, в което да изложат причините, поради които считат, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност. Законодателни предложения могат да бъдат блокирани, ако има консенсус между мнозинството от камарите. Все пак окончателното решение е в правомощията на законодателните органи (Европейския парламент и Съвета) (вж. информационен фиш [1.2.2](#)). Този механизъм е прилаган три пъти след влизането в сила на Договора от Лисабон: през май 2012 г. — относно предложението за регламент на Съвета относно упражняването на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги („Монти II“)<sup>[1]</sup>, през октомври 2013 г. — относно предложението за регламент за създаване на Европейска прокуратура<sup>[2]</sup> и през май 2016 г. — относно предложението за [преразглеждане на Директивата относно командироването на работници](#)<sup>[3]</sup>. Договорът също така съдържа нови членове, които изясняват ролята на националните парламенти в институционалната структура на ЕС (член 10 и член 12 от Договора за ЕС).

От началото на кризата с държавния дълг в Европейския съюз през март 2010 г. ролята на националните парламенти на държавите от еврозоната при ратифицирането или изменението на спасителните пакети ясно показва значението на тясното сътрудничество и постоянния обмен на информация между националните парламенти и Европейския парламент. Договорът за стабилност, координация и управление в рамките на икономическия и паричен съюз, който влезе в сила през януари 2013 г., предвижда в своя член 13 специфично сътрудничество между националните парламенти и Европейския

---

[1] Предложение за регламент на Съвета относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги (COM(2012)0130)

[2] Предложение за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура (COM(2013)0534)

[3] Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (COM(2016)0128)



парламент с оглед упражняване на парламентарен контрол в областта на икономическото и финансовото управление.

## **ПОСТИЖЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО**

**А.** Конференции на председателите на парламентарните асамблеи на държавите — членки на Европейския съюз

Тези конференции бяха създадени през 1981 г. след срещите, проведени през 1963 г. и 1973 г. Първоначално тези конференции, в които вземат участие председателите на националните парламенти и председателя на Европейския парламент, се провеждаха на всеки две години. Те представляват форум за обсъждане на специфични въпроси на сътрудничеството между националните парламенти и Европейския парламент и се подготвят на предшествващи ги срещи на генералните секретари. През последните няколко години председателите заседават всяка година. От 1995 г. Европейският парламент поддържа тесни връзки с парламентите на асоциираните държави и държавите кандидатки. На редовно провеждани срещи председателите на Европейския парламент и на парламентите на тези държави обсъждат стратегиите за присъединяване и други актуални въпроси.

**Б.** Европейски център за парламентарни проучвания и документация

На „голямата конференция“, проведена във Виена през 1977 г., беше създаден Европейски център за парламентарни проучвания и документация (ЕЦППД). Този център представлява мрежа за предоставяне на услуги в областта на документацията и проучванията, като е установено тясно сътрудничество между тези услуги с оглед улесняването на достъпа до информация (включително до национални и европейски бази данни) и координирането на изследванията, така че да се избегне дублирането на работа. Той централизира изследванията и разпространява резултатите от тях, а и създаде уебсайт с цел подобряване на обмена на информация. Указателят му улеснява контактите между различните служби за изследвания на членуващите парламенти. Центърът се управлява съвместно от Европейския парламент и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Той включва парламентите на държавите — членки на ЕС, и на държавите — членки на Съвета на Европа, а услугите, които предоставя, са на разположение и на парламентите на държавите, които имат статут на наблюдатели в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа.

**В.** Конференция на парламентите от Общността

Тази идея придоби конкретно измерение в Рим през 1990 г. под наименованието „Европейско заседание“. Темата беше „Бъдещето на Общността; последствията за ЕО и за държавите членки от предложенията относно Икономическия и паричен съюз и Политическия съюз, и по-конкретно ролята на националните парламенти и на Европейския парламент“, и на заседанието присъстваха 258 участници (173 от националните парламенти и 85 от Европейския парламент). Тази инициатива не беше продължена.



**Г.** Конференция на комисиите по европейски въпроси на националните парламенти на държавите — членки на Европейския съюз (КОСАК)

Конференцията, предложена първоначално от председателя на френската Национална асамблея, заседава на всеки шест месеца от 1989 г. насам, като събира представители на комисиите по европейски въпроси на националните парламенти и членове на Европейския парламент. По време на заседанията всеки парламент се представлява от шестима членове. Конференцията се свиква от парламента на държавата, която председателства ЕС, и се подготвя съвместно от Европейския парламент и парламенти на председателстващата „тройка“. По време на всяка конференция се обсъждат основните въпроси на европейската интеграция. КОСАК не е орган, вземащ решения, а по-скоро консултативен и координационен орган, който приема решенията си чрез консенсус. Протоколът за ролята на националните парламенти в Европейския съюз изрично постановява, че КОСАК може да предложи на вниманието на институциите на ЕС всеки принос, който счита за уместен. Въпреки това съображенията на КОСАК по никакъв начин не обвързват националните парламенти, нито предопределят тяхната позиция.

**Д.** Съвместни парламентарни заседания

След опита с Европейския конвент парламентаристите от Европейския парламент и от националните парламенти счетоха, че ще е полезно да се създаде постоянен инструмент за политическо сътрудничество, за да се разглеждат специфични теми. В съответствие с това членовете на ЕП и членовете на националните парламенти се срещат от 2005 г. насам в рамките на съвместни парламентарни заседания, за да разглеждат важни въпроси, засягащи парламенти в процеса на изготвянето на политики и на институционалното изграждане на Европейския съюз.

**Е.** Други инструменти за сътрудничество

Повечето постоянни комисии на Европейския парламент провеждат консултации със съответстващите им комисии на национално равнище в рамките на двустранни или многостранни срещи и посещения на председатели или докладчици.

Контактите между политическите групи на Европейския парламент и съответстващите им групи в националните парламенти се развиват на различни равнища в зависимост от участващите държави или политически партии.

Административното сътрудничество се развива по-специално под формата на стажове в службите на Европейския парламент и обмен на кадри. Кабинетите на повечето представители на националните парламенти се намират в същата сграда на Европейския парламент, в която се помещава и Дирекцията за връзки с националните парламенти. От все по-голямо значение е взаимният обмен на информация относно парламентарната работа, най-вече във връзка със законодателната дейност, по-специално посредством използването на модерна информационна технология като [мрежата IPEX](#), поддържана от електронна платформа за обмен на данни и комуникация.



## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

На 19 април 2018 г. Европейският парламент прие [резолуция относно прилагането на разпоредбите на Договора относно националните парламенти](#)<sup>[4]</sup>, в която се посочва, че националните парламенти подобряват доброто конституционно функциониране на Европейския съюз и допринасят активно за него, като по този начин осигуряват по-голям плурализъм и демократична легитимност. В нея се подчертава също така, че отчетността на националните правителства пред националните парламенти остава „основен елемент от ролята на националните парламенти“ в Европейския съюз. Като припомня, че след влизането в сила на Договора от Лисабон системата за ранно предупреждение е използвана рядко, Европейският парламент счита, че тя може да бъде реформирана в рамките на настоящата договорна уредба. Във връзка с това той призовава Европейската комисия да въведе „срок за техническо уведомление“, за да предостави допълнително време между датата, на която националните парламенти получават проектите на законодателни актове, и датата, от която започва да тече осемседмичният срок. Освен това ЕП подкрепя възможността националните парламенти да представят на Комисията конструктивни предложения, така че да оказват положително влияние върху европейските разисквания и върху правомощието за законодателна инициатива на Комисията. Парламентът прави освен това и редица предложения, насочени към укрепване на съществуващите инструменти за сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти.

Eeva Pavy  
02/2020

---

[4]Резолуция на Европейския парламент от 19 април 2018 г. относно прилагането на разпоредбите на Договора относно националните парламенти ([2016/2149\(INI\)](#)) ([P8\\_TA\(2018\)0186](#))

