



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0087/2012

30.3.2012

ПРЕПОРЪКА

относно проекта за регламент на Съвета относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (10222/5/2011 – C7 0076/2012 – 2011/0070(APP))

Комисия по правни въпроси

Докладчик: Zbigniew Ziobro

Легенда на използваните знаци

- * Процедура на консултация
- *** Процедура на одобрение
- ***I Обикновена законодателна процедура (първо четене)
- ***II Обикновена законодателна процедура (второ четене)
- ***III Обикновена законодателна процедура (трето четене)

(Посочената процедура се базира на правното основание, предложено в проекта на акт.)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ .5	
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....6	6
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ10	10

ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно проекта на регламент на Съвета относно електронното публикуване на
Официален вестник на Европейския съюз
(10222/5/2011 – С7 0076/2012 – 2011/0070(АРР))

(Специална законодателна процедура – одобрение)

Европейският парламент,

- като взе предвид предложението за регламент на Съвета (10222/5/2011),
 - като взе предвид искането за одобрение, представено от Съвета в съответствие с член 352 от Договора за функционирането на ЕС (С7-0076/2012),
 - като взе предвид член 81, параграф 1 от своя правилник,
 - като взе предвид препоръката на комисията по правни въпроси (А7-0087/2012),
1. дава своето одобрение относно предложението за регламент на Съвета;
 2. припомня на Съвета, че ако изискванията за единодушие съгласно член 352 от ДФЕС и текущите национални парламентарни процедури в Обединеното кралство доведат до промяна на предложения текст, ще бъде необходимо ново искане на одобрение от Парламента;
 3. възлага на своя председател да предаде позицията на Парламента съответно на Съвета и на Комисията, както и на националните парламенти.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Контекст

Комисията представи настоящото предложение на 4 април 2011 г. с цел да увеличи правната сигурност, като разшири достъпа до правото на ЕС и даде възможност на всекиго да разчита на електронното издание на Официален вестник на Европейския съюз (ОВ) като на официална, автентична, актуализирана и цялостна версия. Ето защо предложението предвижда електронното публикуване да се смята за официална публикация на ОВ със законова сила. Печатното издание би имало правна стойност само в изключителни и временни случаи на непредвидено прекъсване на електронното публикуване.

Контекстът на настоящото предложение за промяна се определя от едно решение на Съда на Европейския съюз от 2007 г., в което се постановява, че въз основа на електронната версия на ОВ не може да се извършва позоваване на законови права и не могат да се привеждат в изпълнение задължения¹.

Предложението разглежда също така техническите изисквания, според които електронното публикуване се счита за равностойно на публикация със законова сила, и установява компетенциите на Службата за публикации на Европейския съюз в тази област.

Съгласно член 5 от проекта за регламент той влиза в сила на първия ден от четвъртия месец след неговото приемане.

Избор на правно основание

Правното основание, предложено от Комисията, е член 352 от ДФЕС, т.нар. „клауза за гъвкавост“, според която се изисква използването на процедурата за одобрение, като на Парламента се предоставят две възможности: той може или да одобри предложението, или да го отхвърли. Когато обаче, както е в настоящия случай, се изисква одобрението на Парламента за предложен законодателен акт, в интерес на постигането на положителен резултат от процедурата водещата комисия може да реши да представи на Парламента междинен доклад относно предложението, като излезе с препоръки за промяна или прилагане на предложения акт (член 81, параграф 3).

Предшественикът на настоящата клауза за гъвкавост, член 308 от ДЕО, не включваше изискване за получаване на одобрение от Парламента. Следователно настоящото предложение е първият случай, в който ще се използва клаузата за гъвкавост с участието на Парламента.

Комисията не предоставя обосновка за използването на клаузата за гъвкавост в

¹ Решение по дело C-161/06, *Skoma-Lux* [2007] Сборник I-10841, точка 48.

предложението, нито обсъжда използването на новите правни основания, въведени с Договора от Лисабон.

Съгласно установената съдебна практика на Съда на ЕС „правното основание на общностен акт трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са по-специално целта и съдържанието на акта“¹. Изборът на неправилно правно основание може да представлява основание за анулиране на въпросния акт.

Ето защо обсъжданията по това досие в комисията по правни въпроси и комисията по конституционни въпроси се съсредоточиха върху въпроса за избор на правилното правно основание.

Клаузата за гъвкавост в член 352 от ДФЕС представлява правно основание от последна инстанция, което означава, че тя може да се използва само когато Договорите не са предвидили необходимите правомощия Съюзът да предприема действия в рамките на политиките, определени в Договорите, за постигане на една от залегналите в тях цели.

Официален вестник беше създаден въз основа на член 191 от ДЕО с Решение на Съвета през 1958 г.², като бе използвано схващането за „имплицитна компетентност“, съгласно което Съюзът може да приема актове, необходими за неговото функциониране, когато не съществува правно основание за законодателна процедура. Член 191 от ДЕО просто посочваше, че законодателството на Съюза трябва да бъде публикувано в официален вестник, но не предвиждаше правно основание за това. Ето защо решението на Съвета

¹ Решение от 1987 г. по дело Комисия/Съвет („Общи тарифни преференции“), С-45/86, Recueil, стр. 1439, точка 5; Дело С-440/05 Комисията с/у Съвета [2007] Сборник I-9097; Дело С-411/06, Комисия/ Парламент и Съвет (8 септември 2009 г.) (ОВ С 267, 7.11.2009 г., стр. 8).

² Решение за създаване на Официален вестник на Европейските общности“, ОВ 017, 6.10.1958, стр. 390. Това е пълния текст на решението:

*„СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИКОНОМИЧЕСКА ОБЩНОСТ,
Като взе предвид член 191 от Договора за създаване на Европейската
икономическа общност; като взе предвид предложенията на председателя на
Европейския парламент и председателите на Висшия орган, Комисията на
Европейската икономическа общност и Комисията на Европейската общност
за атомна енергия;*

*като има предвид, че Европейската икономическа общност, Европейската
общност за въглища и стомана и Европейската общност за атомна енергия
следва да имат общ официален вестник;*

РЕШИ:

*да създаде като официален вестник на Общността, по смисъла на член 191 от
Договора за създаване на Европейската икономическа общност, Официален
вестник на Европейските общности.*

Съставено в Брюксел на 15 септември 1958 г.

За Съвета

Председател

ERHARD“

от 1958 г. беше прието, като бе използвана преобладаващата по това време процедура за вземане на решения, според която Съветът вземаше окончателното решение. Член 191 от ДЕО съответства на член 287 и 297 от ДФЕС, които запазват задължението за публикуване, без да предоставят правно основание. Следователно един от възможните начини за аргументиране е, че на базата на прецедента от 1958 г. настоящото предложение на Комисията следва да бъде прието въз основа на схващането за „имплицитна компетентност“, но като се използва преобладаващата днес процедура за вземане на решения, а именно обикновената законодателна процедура.

Тъй като съществуването на имплицитна компетентност не следва принципа на предоставената компетентност, тя трябва да бъде подложена на стриктна оценка и следователно Съюзът има право да се позовава на имплицитна компетентност само когато е необходимо осигуряване на практическото действие на разпоредбите на Договора. Освен това тясната връзка между имплицитната компетентност и изричната компетентност, която тя допълва, трябва да бъде доказана чрез обективни доказателства, които подлежат на преглед от Съда на ЕС. Разпоредбата от Договора, предвиждаща изричната компетентност, с която е свързана имплицитната компетентност, определя процедурата за вземане на решения, която Съюзът трябва да следва при упражняване на тази компетентност¹.

Службата за публикации на Европейския съюз представлява междуинституционален орган, чиято основна отговорност е публикуването на Официален вестник. Дейността му се управлява от Решение 2009/496/ЕО, Евратом от 26 юни 2009 г. относно организацията и функционирането на Службата за публикации на Европейския съюз². Това решение обаче не е законодателен акт, а междуинституционално споразумение, което установява практическите подробности и възможности за публикуване на ОВ съгласно задължението за това, предвидено в членове 287 и 297 от ДФЕС.

Докладчикът счита, че макар Съюзът да има ясно определена компетентност да публикува актове съгласно членове 287 и 297, не съществува изрично правно основание, приложимо в този случай, което да предвижда използването на конкретна процедура за вземане на решение. Горепосоченият прецедент относно имплицитната компетентност от 1958 г. допълнително е загубил актуалност поради многобройните преразглеждания на Договорите и промените в процедурите за вземане на решения, направени в периода от над 50 години, изминали оттогава. Тъй като публикуването на ОВ и съответните дейности на Службата за публикации на ЕС представляват цели, които трябва да бъдат постигнати съгласно Договорите, използването на клаузата за гъвкавост, предвидена в член 352 от ДФЕС, е правилно.

¹ Вж. Lenaerts & Van Nuffel, *Право на Европейския съюз*, трето издание, Sweet & Maxwell 2011 г., стр. 120-121.

² Решение 2009/496/ЕО, Евратом на Европейския парламент, на Съвета, на Комисията, на Съда на ЕО, на Сметната палата, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите от 26 юни 2009 г. относно организацията и функционирането на Службата за публикации на Европейския Съюз (ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 41).

Разглеждане от националните парламенти

Електронното публикуване на ОВ бе един от приоритетите на унгарското председателство през периода януари – юли 2011 г., като се имаше предвид важноста на публичния достъп до законодателството на Съюза. Поради резервите в Съвета за разглеждане от националните парламенти обаче формалното искане на Съвета за одобрение на Европейския парламент бе изпратено едва на 13 март 2012 г.

Съгласно решението на германския конституционен съд от 2009 г.¹ относно Договора от Лисабон германският законодател (Бундестагът и Бундесратът) трябва да се произнесат относно използването на клаузата за гъвкавост, в случай че съответното предложение потенциално може да разшири правомощията на ЕС извън обхвата на Договорите, и германският представител в Съвета може да не даде официално одобрение от името на Германия за предложение на Комисията, което се основава на член 352 от ДФЕС, ако не са изпълнени тези конституционно определени условия.

Вследствие на това германската делегация в Съвета внесе резерва за парламентарно разглеждане и поради тази причина процедурата бе спряна до оттеглянето на резервата след приключването на вътрешните процедури в Германия. Подобни резерви бяха внесени и от делегациите на Чешката република и Обединеното кралство в Съвета. Докато резервите на Германия и Чешката република бяха оттеглени до края на 2011 г., Обединеното кралство все още не е оттеглило резервата си към момента на настоящата препоръка. Въпреки това Обединеното кралство заяви, че приема съдържанието на предложението при условията на резултата от националните парламентарни процедури и междувременно даде съгласието си по искането за одобрение от Европейския парламент.

Обосновка за даването на съгласие

Докладчикът счита, че текстът на Съвета предвижда реформа на начина на публикуване на ОВ, която следва да бъде приветствана, тъй като предвижда по-голяма правна сигурност и по-добър достъп на гражданите до правните актове на Европейския съюз. Понастоящем почти всички правят справки само в електронната форма на правните актове на ЕС. Фактът, че електронните версии на правните актове не са правно обвързващи, е неприемлив сам по себе си и създава несигурност относно точното съдържание на правните актове на ЕС, които понастоящем са достъпни в базата данни на EUR-LEX. Освен това справките в хартиената версия на Официален вестник представляват времеемък и скъп процес и се извършват от много малко ползватели. Реформата ще увеличи правната сигурност и ще намали разходите за достъп за гражданите и предприятията. Всички подобни реформи би следвало да се приветстват в ЕС.

Предложените промени са чисто технически по естеството си и не съдържат никакви потенциални политически решения, по които Европейският парламент в качеството му на съзаконодател следва да се произнесе. Поради това следва да се даде одобрение на предложението за регламент на Съвета с цел той да влезе в сила възможно най-скоро.

¹ Решение от 30 юни 2009 г., достъпно на английски език на адрес: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	27.3.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 21 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Piotr Borys, Eva Lichtenberger, Dagmar Roth-Behrendt