



# 1. Как функционира Европейският съюз

1.1. Историческо развитие на европейската интеграция.....	3
1.1.1. Първите Договори.....	4
1.1.2. Развитие на събитията до приемането на Единния европейски акт....	7
1.1.3. Договорите от Маастрихт и Амстердам.....	12
1.1.4. Договорът от Ница и Конвентът за бъдещето на Европа.....	17
1.1.5. Договорът от Лисабон.....	22
1.2. Правната система на Европейския съюз и процедурите на вземане на решения.....	29
1.2.1. Източници и обхват на правото на Европейския съюз.....	30
1.2.2. Принцип на субсидиарност.....	38
1.2.3. Наднационални процедури на вземане на решение.....	45
1.2.4. Междуправителствени процедури на вземане на решение.....	51
1.2.5. Бюджетна процедура.....	57
1.3. Институциите и органите на Европейския съюз.....	62
1.3.1. Европейският парламент: историческа справка.....	63
1.3.2. Европейският парламент: правомощия.....	68
1.3.3. Европейският парламент: организация и функциониране.....	74
1.3.4. Европейски парламент: избирателни процедури.....	81
1.3.5. Европейски парламент: отношенията с националните парламенти...	90
1.3.6. Европейски съвет.....	96



1.3.7. Съветът на Европейския съюз.....	104
1.3.8. Европейска комисия.....	110
1.3.9. Съд на Европейския съюз.....	118
1.3.10. Компетентност на Съда на Европейския съюз.....	125
1.3.11. Европейска централна банка (ЕЦБ).....	132
1.3.12. Европейска сметна палата.....	137
1.3.13. Европейски икономически и социален комитет.....	143
1.3.14. Комитетът на регионите.....	148
1.3.15. Европейска инвестиционна банка.....	153
1.3.16. Европейски омбудсман.....	159
1.4. Финансиране.....	165
1.4.1. Приходи на Съюза.....	166
1.4.2. Разходите на ЕС.....	172
1.4.3. Многогодишна финансова рамка.....	178
1.4.4. Изпълнение на бюджета.....	186
1.4.5. Бюджетен контрол.....	191
1.4.6. Борба с измамите и защита на финансовите интереси на Европейския съюз.....	197



## **1.1. ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ**



## 1.1.1. ПЪРВИТЕ ДОГОВОРИ

Катастрофалните последици от Втората световна война и постоянната заплаха от конфронтация между Изтока и Запада превръщат помирението между Франция и Германия в основен приоритет. Решението за споделяне на промишлеността за въглища и стомана между шест европейски държави, установено с Договора от Париж от 1951 г., е първата стъпка към европейска интеграция. Римските договори от 1957 г. укрепват основите на тази интеграция и подкрепят идеята за общо бъдеще за шестте европейски държави.

### ПРАВНИ ОСНОВАНИЯ

- [Договорът за създаване на Европейската общност за въглища и стомана \(ЕОВС\)](#), известен още като „Договорът от Париж“, е подписан на 18 април 1951 г. и влиза в сила на 23 юли 1952 г. За първи път шест европейски държави се споразумяват да поемат по пътя на интеграцията. Този договор дава възможност да се положат основите на Общността чрез създаване на изпълнителен орган, известен като „Върховен орган“, на Парламентарна асамблея, на Съвет на министрите, на Съд и на Консултативен комитет. Сключен за ограничен срок от 50 години, в съответствие с член 97, Договорът за ЕОВС изтича на 23 юли 2002 г. Съгласно Протокола (№ 37), приложен към Договорите (Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз), нетната стойност на активите на ЕОВС при прекратяването на нейното съществуване се разпределя за научноизследователски дейности в секторите, свързани с промишлеността за въглища и стомана, чрез Изследователски фонд за въглища и стомана.
- Договорите за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО) и на Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ, известна като „Евратом“), известни още като „Римските договори“, са подписани на 25 март 1957 г. и влизат в сила на 1 януари 1958 г. За разлика от Договора за ЕОВС, Римските договори са сключени „за неограничен срок“ (член 240 от Договора за ЕИО и член 208 от Договора за Евратом), което им придава почти конституционен характер.
- Шестте държави основателки са Германия, Белгия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерландия.

### ЦЕЛИ

- Заявените намерения на учредителите на ЕОВС са, че тя трябва да бъде едва първият етап по пътя, водещ към установяването на „европейска федерация“. Общият пазар на въглища и стомана трябва да послужи като експеримент, който постепенно да се приложи и в други икономически сфери, като крайната цел е постигането на „политическа“ Европа.
- Европейската икономическа общност има за цел създаването на общ пазар, основаващ се на четирите свободи на придвижване, а именно: на стоки, хора, капитали и услуги.



- Целта на Евратом е координиране на доставките на дялящи се материали и на научноизследователските програми за използване на ядрената енергия за мирни цели, които вече са били провеждани или подготвяни в държавите членки.
- Преамбюлите на трите Договора разкриват единство на целите зад създаването на Общностите, а именно убеждението, че държавите в Европа трябва да работят заедно, за да изградят едно общо бъдеще, тъй като само това би им позволило да контролират своята съдба.

## ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

Европейските общности (ЕОВС, ЕИО и Евратом) се раждат в бавния напредък на идеята за обединена Европа, която е тясно обвързана със събитията, разтърсили континента. Веднага след Втората световна война основните промишлени сектори, и по-специално стоманената промишленост, се нуждаят от реорганизация. Бъдещето на Европа, застрашено от конфронтация между Изтока и Запада, превръща помирението между Франция и Германия в основен приоритет.

1. Призивът на Робер Шуман – френския министър на външните работи, от 9 май 1950 г. може да се счита за начална точка за Общността. По онова време изборът именно на въглищата и стоманата има силно символично значение: в началото на 50-те години въглищата и стоманата са жизненоважни индустрии, които са в основата на мощта на всяка държава. В допълнение към очевидните икономически ползи, обединяването на френските и германските ресурси трябваше да отбележи края на противопоставянето между двете държави. На 9 май 1950 г. Робер Шуман заявява: „Обединението на Европа няма да стане изведнъж или според някакъв специален план. То ще бъде изградено чрез конкретни постижения, които първо създават чувство на същинска солидарност“. Въз основа на този принцип Франция, Италия, Германия и страните от Бенелюкс (Белгия, Нидерландия, Люксембург) подписват Договора от Париж, чиито основни акценти са:

- свободно движение на продукти и свободен достъп до производствените мощности;
- постоянно наблюдение на пазара с цел избягване на неговото изкривяване, което би могло да доведе до въвеждането на производствени квоти;
- спазване на правилата на конкуренцията и прозрачност на цените;
- подкрепа за модернизирането и преустройството на сектора на въглищата и стоманата.

2. След подписването на Договора от Париж, при все че Франция се противопоставя на възстановяването на германските национални военни сили, Рене Плевен предвижда създаването на европейска армия. Предвиждано е Европейската отбранителна общност (ЕОО), договорена през 1952 г., да бъде съпроводена от политическа общност (ЕПО). Двата проекта са изоставени, след



като Националното събрание на Френската република отказва да ратифицира договора на 30 август 1954 г.

**3.** Усилията за задвижване на процеса на европейската интеграция след неуспеха на ЕОО приемат формата на конкретни предложения на конференцията в Месина (през юни 1955 г.) относно митническия съюз и атомната енергия. Предложенията водят до подписване на Договора за ЕИО и Договора за Европейската общност за атомна енергия, известен като Договора за Евратом.

**а.** Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската икономическа общност ([Договор за ЕИО](#), Римски договор) включват:

- премахване на митата между държавите членки;
- установяване на обща митническа тарифа по отношение на трети държави;
- установяване на обща политика в областта на селското стопанство и транспорта;
- създаване на Европейски социален фонд;
- създаване на Европейска инвестиционна банка;
- развитие на по-тесни отношения между държавите членки.

За постигането на тези цели Договорът за ЕИО залага ръководни принципи и определя рамката на законодателните дейности на институциите на Общността. Те включват общи политики: обща селскостопанска политика (членове 38 – 43), транспортна политика (членове 74 и 75) и обща търговска политика (членове 110 – 113).

Общият пазар трябва да позволи свободно движение на стоките и мобилност на производствените фактори (свободно движение на работници и предприятия, свобода на предоставяне на услуги и свободно движение на капитали).

**б.** [Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия](#) (Договорът за Евратом) първоначално си поставя силно амбициозни цели, включително „бързото установяване и развитие на ядрената енергетика“. На практика обаче, поради сложния и деликатен характер на ядрения сектор, който засяга жизненоважни интереси на държавите членки (отбраната и националната независимост), се налага амбициите на Договора за Евратом да бъдат ограничени.

**4.** Споразумението относно някои общи институции, подписано и влязло в сила заедно с Римските договори, предвижда обща Парламентарна асамблея и общ Съд. Срокът на действие на споразумението изтича на 1 май 1999 г. Остава само да бъдат слети изпълнителните органи и така Договорът за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности от 8 април 1965 г., известен като [„Договора за сливане“](#), завършва обединяването на институциите.

От този момент нататък ЕИО има предимство пред секторните общности като ЕОВС и ЕОАЕ. Това е победа за общия режим на ЕИО пред съжителството на две организации със секторни правомощия и води до създаването на институциите ѝ.

Mariusz Maciejewski  
10/2023



## 1.1.2. РАЗВИТИЕ НА СЪБИТИЯТА ДО ПРИЕМАНЕТО НА ЕДИННИЯ ЕВРОПЕЙСКИ АКТ

Основното развитие в рамките на ранните Договори е свързано със създаването на собствени ресурси на Общността, укрепването на бюджетните правомощия на Парламента, избирането на членовете на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори и създаването на европейската парична система (EMS). Влизането в сила на Единния европейски акт през 1986 г., с който съществено се променя Римският договор, затвърждава европейската интеграция чрез създаване на голям вътрешен пазар.

### ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ ПО ВРЕМЕ НА ПЪРВИЯ ЕТАП НА ИНТЕГРАЦИЯ

В член 8 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО), известен още като [Римския договор](#), се предвижда създаването на общ пазар за преходен период от 12 години, разделен на три етапа, с крайна дата 31 декември 1969 г. Неговата първа цел — митническият съюз, е постигната по-бързо от очакваното. Преходният период на увеличаване на квотите и постепенно премахване на вътрешните митници приключва още на 1 юли 1968 г. Въпреки това в края на преходния период все още са налице сериозни пречки пред свободното движение. До тази дата ЕИО вече е приела обща външна тарифа за търговия със страни извън ЕИО.

„Зелена Европа“ е друг голям проект на европейската интеграция. През 1962 г. са приети първите разпоредби за общата селскостопанска политика (ОСП) и е създаден Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието.

### ПЪРВИ ИЗМЕНЕНИЯ НА ДОГОВОРИТЕ

#### А. Подобрения в институциите

Първата институционална промяна се извършва с [Договора за сливане](#) на изпълнителните органи от 8 април 1965 г. Той влиза в сила през 1967 г., като с него се създава единен Съвет и Комисия на Европейските общности (Европейската общност за въглища и стомана, ЕИО и Европейската общност за атомна енергия) и се въвежда принципът за единен бюджет.

#### Б. Собствени ресурси и бюджетни правомощия

[С решение на Съвета](#) от 21 април 1970 г. за замяна на финансовите вноски от държавите членки със собствените ресурси на Общностите се създава система от собствени ресурси на Общността, която заменя финансовите вноски на държавите членки (вж. фиш [1.4.1](#)).

— С [Договора от Люксембург](#) от 22 април 1970 г. на Парламента се предоставят определени бюджетни правомощия (вж. фиш [1.3.1](#)).

— Договорът за изменение на някои финансови разпоредби на Договорите за създаване на Европейските икономически общности и на Договора за



създаване на Единен съвет и Единна комисия на Европейските общности ([Договор от Брюксел](#)) от 22 юли 1975 г. дава на Парламента правото да отхвърля бюджета и да освобождава от отговорност Комисията за изпълнението на бюджета. Със същия договор се създава Сметната палата — орган, отговарящ за упражняването на контрол върху сметките и финансовото управление на Общността (вж. фиш [1.3.12](#)).

## В. Избори

[Актът от 20 септември 1976 г.](#) предоставя на Европейския парламент нова легитимност и компетентност, като въвежда избиране на неговите членове чрез всеобщи преки избори (вж. фиш [1.3.4](#)). Актът [е преразгледан през 2002 г.](#), като се въвеждат общият принцип на пропорционално представителство и други рамкови разпоредби за националните законодателства относно европейските избори.

## Г. Разширяване

На 1 януари 1973 г. към Общността се присъединява Обединеното кралство, заедно с Дания и Ирландия; в референдум норвежците гласуват срещу присъединяването на тяхната държава. Гърция става член през 1981 г., а Португалия и Испания се присъединяват през 1986 г.

## Д. Бюджет на ЕС

Тези първи разширявания водят до призови за подобряване на бюджетната дисциплина и реформиране на ОСП. През 1979 г. Европейският съвет постига съгласие относно набор от допълнителни мерки. [Споразуменията от Фонтенбло от 1984 г.](#) намират устойчиво решение въз основа на принципа, че могат да се правят корекции с цел оказване на помощ на държава членка с финансово бреме, което е прекомерно по отношение на нейното относително благоденствие.

## ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ИНТЕГРАЦИЯТА

Първоначалният успех на икономическата общност е насърчителен и целта за създаване и на политическо обединение на държавите членки отново излиза на преден план в началото на 60-те години на ХХ век, въпреки неуспеха на Европейската общност за отбрана през август 1954 г.

### А. Неуспешен опит за постигане на политически съюз

По време на срещата на високо равнище в Бон през 1961 г. държавните и правителствените ръководители на шестте държави основателки на Европейската общност отправят искане към междуправителствения комитет, председателстван от френския посланик Кристиан Фуше, да направи предложения за политическия статут на един бъдещ съюз на европейските народи. Този комитет прави двукратни безуспешни опити между 1960 г. и 1962 г. да представи на държавите членки проект на договор, който да бъде приемлив за всички, въпреки че планът на Фуше се основава на строгото спазване на идентичността на държавите членки, като по този начин се отхвърля възможността за изграждане на федерация.

При липсата на политическа общност се създава неин заместител — Европейско политическо сътрудничество (ЕПС). По време на конференцията на високо равнище в Хага през декември 1969 г. държавните и правителствените





ръководители решават да проучат най-добрите начини за осъществяване на напредък в областта на политическото обединение. Докладът „Давиньон“, приет от министрите на външните работи през октомври 1970 г. и впоследствие допълнен от други доклади, формира основата на ЕПС до влизането в сила на Единния европейски акт ([ЕЕА](#)).

#### **Б.** Кризата от 1966 г.

Възниква сериозна криза, когато по време на третия етап от преходния период трябва да бъдат променени процедурите за гласуване в Съвета, като в някои области се премине от принципа на единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство. Франция се противопоставя на редица предложения на Комисията, които включват мерките за финансиране на ОСП, и преустановява присъствието си на основните заседания на Общността (политика на „празния стол“). Кризата намира разрешение с т.нар. [компромис от Люксембург](#) (вж. фиш [1.3.7](#)), който гласи, че когато жизненоважни интереси на една или повече държави са изложени на риск, членовете на Съвета ще положат усилия за постигането на решения, които да могат да бъдат приети от всички, като се зачитат техните взаимни интереси.

#### **В.** Все по-голямото значение на европейските „срещи на високо равнище“

Макар че остават извън институционалния контекст на Общността, конференциите на държавните и правителствените ръководители започват да предоставят политически насоки и да разрешават проблемите, с които Съветът на министрите не може да се справи. След първоначалните срещи през 1961 г. и 1967 г. конференциите придобиват все по-голямо значение със срещата на високо равнище в Хага на 1 и 2 декември 1969 г., на която се дава ход на преговорите за разширяване на Общността и се постига съгласие относно финансовата система на Общността, както и срещата на високо равнище във Фонтенбло (декември 1974 г.), на която са взети важни политически решения за преките избори на членовете на Европейския парламент и процедурата за вземане на решения на Съвета. По време на тази среща държавните и правителствени ръководители вземат решение и за провеждането на заседания три пъти годишно в рамките на „Европейски съвет“ с цел обсъждане на въпроси, свързани с Общността и политическото сътрудничество (вж. фиш [1.3.6](#)).

#### **Г.** Институционални реформи и парична политика

Към края на 70-те години на ХХ век са предприети различни инициативи в държавите членки за съгласуване на техните икономически и фискални политики. За да се разреши проблемът с паричната нестабилност и нейното неблагоприятно влияние върху ОСП и сближаването между държавите членки, по време на Европейските съвети от Бремен и Брюксел през 1978 г. се създава Европейската парична система (ЕПС). Създадена на доброволни и диференцирани начала (Обединеното кралство взема решение да не участва във валутния механизъм), Европейската парична система разчита на обща парична единица — европейската парична единица.

По време на Европейския съвет в Лондон през 1981 г. министрите на външните работи на Германия и Италия Ханс-Дитрих Геншер и Емилио Коломбо правят предложение за „Европейски акт“, който да обхваща редица теми: политическо сътрудничество, култура, основни права, хармонизиране на законодателството извън обхванатите от Договорите на Общността области, както и начини за



справяне с насилието, тероризма и престъпността. Този проект не е приет в оригиналната си форма, но части от него се появяват отново в „Тържествената декларация за Европейски съюз“, приета на 19 юни 1983 г. в Щутгарт.

#### **Д. Проектът „Спинели“**

Няколко месеца след първите преки избори през 1979 г. Парламентът е изправен пред сериозна криза в отношенията си със Съвета заради бюджета за 1980 г. По инициатива на члена на ЕП Алтиеро Спинели, основател на Европейското движение на федералистите и бивш член на Комисията, група от девет членове на ЕП се среща през юли 1980 г., за да обсъди начините за съживяване на дейността на институциите. През юли 1981 г. в Парламента се създава комисия по институционални въпроси, като Спинели е неин координиращ докладчик, с цел изготвяне на план за изменения на действащите Договори. Тази комисия създава планове за това, което по-късно ще се превърне в конституция на Европейския съюз. Проектът на договор е приет с голямо мнозинство на 14 февруари 1984 г. Той предвижда законодателната власт да премине към система от две камари, подобна на тази във федералните държави<sup>[1]</sup>. Проектът цели да се постигне баланс между Европейския парламент и Съвета, но е неприемлив за държавите членки.

## **ЕДИНЕН ЕВРОПЕЙСКИ АКТ**

След уреждането на спора за бюджета на Общността от началото на 1980-те години Европейският съвет решава по време на срещата във Фонтенбло през юни 1984 г. да създаде специална комисия от лични представители на държавните или правителствените ръководители, известна като „комисията Дудж“ по името на нейния председател. От комисията се иска да направи предложения за постигане на по-добро функциониране на системата на Общността и по-тясно политическо сътрудничество. Европейският съвет в Милано през юни 1985 г. взема решение с мнозинство (седем срещу три) в извънредна за този орган процедура да свика междуправителствена конференция с цел да се помисли за укрепване на правомощията на институциите, разширяване на дейностите на Общността за включване на нови области и създаване на „действителен“ вътрешен пазар.

На 17 февруари 1986 г. девет държави членки подписват Единния европейски акт, последвани от Дания (след одобрение с референдум), Италия и Гърция на 28 февруари 1986 г. Актът е ратифициран от парламентите на държавите членки през 1986 г., но поради обжалване от страна на частно лице пред ирландските съдилища влизането му в сила се забавя с шест месеца до 1 юли 1987 г. Единният европейски акт е първата значителна промяна в Римския договор. Неговите основни разпоредби са:

---

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., Genesis and destiny of the European Constitution (Амато г., Брибозия Х., Де Уите Б., [Генезис и орис на европейската конституция](#)), Bruylant, Брюксел, 2007 г., стр. 14.



## **A. Разширяване на правомощията на Съюза**

### **1. Чрез създаване на голям вътрешен пазар**

Предвиденият краен срок за създаването на напълно функциониращ вътрешен пазар е 1 януари 1993 г., като чрез този пазар се възобновява и разширява целта за изграждане на общ пазар, въведена през 1958 г. (вж. фиш [2.1.1](#)).

### **2. Чрез установяването на нови правомощия в областта на:**

- паричната политика;
- социалната политика;
- икономическото и социално сближаване;
- научните изследвания и технологичното развитие;
- околната среда;
- сътрудничеството в областта на външната политика.

## **Б. Подобряване на възможностите на Съвета на министрите за вземане на решения**

Гласуването с квалифицирано мнозинство заменя единодушието в четири от съществуващите области на компетентност на Общността: изменението на общата митническа тарифа, свободното предоставяне на услуги, свободното движение на капитали, както и общата морска политика и политиката за въздушен транспорт. Гласуване с квалифицирано мнозинство е въведено и в няколко нови области на компетентност като: вътрешния пазар, социалната политика, икономическото и социалното сближаване, научните изследвания и технологичното развитие, както и политиката за околната среда. На последно място, гласуването с квалифицирано мнозинство е предмет на изменение на вътрешния правилник на Съвета с цел привеждане в съответствие с предишна декларация на председателството, съгласно която в бъдеще гласуване в Съвета може да бъде иницирано не само от председателя на Съвета, но и по искане на Комисията или на държава членка, в случай че обикновено мнозинство от членовете на Съвета гласува за това.

## **В. Засилване на ролята на Европейския парламент**

Правомощията на ЕП се разширяват от Единния акт чрез:

- изискване за одобрение от страна на Парламента на споразуменията за разширяване и споразуменията за асоцииране на Общността;
- въвеждане на процедура за сътрудничество със Съвета (вж. фиш [1.2.3](#)), която предоставя на Парламента реални, макар и ограничени, законодателни правомощия; тази процедура се прилага за десетина правни основания по онова време и бележи съществен момент в преобразуването на Парламента в действителен съзакондател.

Настоящият информационен фиш беше изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Mariusz Maciejewski

11/2023



### 1.1.3. ДОГОВОРИТЕ ОТ МААСТРИХТ И АМСТЕРДАМ

С договора от Маастрихт се измениха предишните европейски договори и се създаде Европейски съюз, основан на три стълба: европейските общности, общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР). С оглед разширяването на Съюза договорът от Амстердам въведе промените, необходими за по-ефективното и демократично функциониране на Съюза.

#### I. ДОГОВОРЪТ ОТ МААСТРИХТ

Договорът за Европейския съюз<sup>[1]</sup>, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., влезе в сила на 1 ноември 1993 г.

##### А. Структури на Съюза

С учредяването на Европейски съюз Договорът от Маастрихт отбеляза нов етап в процеса на създаване на „все по-тесен съюз между народите на Европа“. В основата на ЕС залегнаха Европейските общности, допълнени от политиките и формите на сътрудничество, създадени с Договора за Европейския съюз. Съюзът разполагаше с единна институционална рамка, състояща се от Съвета, Европейския парламент, Европейската комисия, Съда на Европейските общности и Сметната палата, които да упражняват правомощията си в съответствие с разпоредбите на Договорите в качеството си на единствените в тесен смисъл „институции“ на Съюза по това време. Договорът създаде Икономически и социален комитет и Комитет на регионите, които да упражняват консултативни функции. В съответствие с предвидените в договора процедури се създаде Европейска система на централните банки и Европейска централна банка, които се прибавиха към вече съществуващите финансови институции от групата ЕИБ, включваща Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.

##### Б. Сфери на компетентност на Съюза

Съюзът, създаден с Договора от Маастрихт, получи правомощия, разпределени в три големи групи, обикновено наричани „стълбове“: първият „стълб“ се състоеше от европейските общности и предвиждаше рамка, по силата на която институциите на Общността могат да упражняват правомощия в области, уреждани от Договора, за които държавите членки са прехвърлили своя суверенитет. Вторият „стълб“ се формира от общата външна политика и политика на сигурност, предвидена в дял V от Договора. Третият „стълб“ се състои от сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, предвидено в дял VI от Договора. Разпоредбите на дял V и VI организират сътрудничество от междуправителствен характер, което използва общите институции и се характеризира с някои наддържавни елементи, по-конкретно асоциирането на Европейската комисия и консултирането с Европейския парламент.

[1] [ОВ С 191, 29.7.1992 г., стр. 1—112](#)



### 1. Европейската общност (първи стълб)

Предвидена бе мисията на Общността да гарантира доброто функциониране на единния пазар и наред с другото, хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономическите дейности, високо равнище на заетост и социална закрила и равнопоставеност между мъжете и жените. В рамките на поверените ѝ правомощия Общността трябваше да преследва тези цели посредством създаването на общ пазар и на свързаните с това мерки, посочени в член 3 от Договора за ЕО, както и чрез създаването на единна икономическа политика и единна валута, посочени в член 4. Действията на Общността следваше да зачитат принципа на пропорционалност, а по отношение на областите, които не са изключително от нейна компетентност — принципа на субсидиарност (член 5 на Договора за ЕО).

### 2. Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (втори стълб)

Предвидена бе мисията на Съюза да определя и прилага, въз основа на междуправителствен метод, външна политика и политика на сигурност. Държавите членки следваше да подкрепят тази политика активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност. Нейните цели, наред с другото, бяха: защита на общите ценности, основните интереси, независимостта и целостта на Съюза в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на Организацията на обединените нации; укрепване на сигурността на Съюза във всички аспекти; насърчаване на международното сътрудничество; развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава, както и на зачитането на правата на човека и на основните свободи.

### 3. Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (трети стълб)

Съюзът получи за задача да изработи общи действия в тези области в съответствие с метод от междуправителствен тип, така че да постигне целта да предостави на гражданите високо равнище на закрила в пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Това сътрудничество се отнасяше до следните области:

- правила, уреждащи преминаването на външните граници на Общността и засилване на граничния контрол;
- борба с тероризма, тежките форми на престъпна дейност, трафика на наркотици и измамите в международен мащаб;
- съдебно сътрудничество по наказателноправни и гражданскоправни въпроси;
- създаване на Европейска полицейска служба (Европол), разполагаща със система за обмен на информация между националните полиции;
- борба с незаконната имиграция;
- обща политика на предоставяне на убежище.

## II. ДОГОВОРЪТ ОТ АМСТЕРДАМ

Договорът от Амстердам, който измени Договора за Европейския съюз и договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях



актове<sup>[2]</sup>, бе подписан в Амстердам на 2 октомври 1997 г. и влезе в сила на 1 май 1999 г.

## **А. Увеличаване на правомощията на Съюза**

### **1. Европейска общност**

По отношение на целите акцент бе поставен по-специално върху балансираното и устойчиво развитие и високото равнище на заетост. Създадени бяха механизъм за съгласуване на политиките на държавите членки в областта на заетостта, както и възможност за въвеждане на определени общностни мерки в тази област. Споразумението относно социалната политика, с известни подобрения (премахване на възможността за отказ от участие), бе включено в Договора за ЕО. Общностният метод започна да се прилага по отношение на важни области, които до този момент спадаха към „третия стълб“, като предоставянето на убежище, имиграцията, преминаването на външните граници, борбата с измамите, митническото сътрудничество и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, както и по отношение на част от сътрудничеството „Шенген“, чиито постижения изцяло се възприеха от Съюза и Общностите.

### **2. Европейски съюз**

Междуправителственото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи се засили чрез определянето на специфични цели и задачи, както и чрез създаването на нов юридически инструмент, аналогичен на директива. Развиха се допълнително инструментите на външната политика и на общата сигурност, по-конкретно чрез създаване на нов инструмент — общата стратегия, на нов пост — „генерален секретар на Съвета, отговарящ за ОВППС“ и на нова структура — „Отдел за планиране на политиката и ранно предупреждение“.

## **Б. Засилване на ролята на Европейския парламент**

### **1. Законодателни правомощия**

В рамките на процедурата по съвместно вземане на решение, която се разшири и обхвана 15 съществуващи правни основания в Договора за ЕО, Европейският парламент и Съветът се превърнаха в съзаконодатели с практически равни права. С изключение на селскостопанската политика и на политиката в областта на конкуренцията, към всички области, за които Съветът разполагаше с правомощия за вземане на решения с квалифицирано мнозинство, започна да се прилага процедурата за съвместно вземане на решение. В четири случая (описани в членове 18, 42 и 47, както и отнасящият се до политиката в областта на културата член 151, който остана непроменен), процедурата за съвместно вземане на решение се придружаваше от изискване за вземане на решение с единодушие от Съвета. Останалите законодателни области, подлежащи на приемане с единодушие, не изискваха съвместно вземане на решение.

### **2. Правомощия за упражняване на контрол**

Освен че се въведе гласуване за одобрение на състава на Комисията като цяло, ЕП също така започна да провежда преди това гласуване за одобрение на кандидата за председател на бъдещата Комисия (член 214).

---

[2] [ОБ С 340\\_10.11.1997 г., стр. 115](#)



### **3. Избор и статут на членовете на ЕП**

В областта на процедурата за избиране на ЕП чрез всеобщи преки избори (член 190 от Договора за ЕО), правомощията на Общността да определя общи принципи се прибавиха към съществуващите правомощия за приемане на уеднаквена процедура. В същия член се въведе правно основание, позволяващо приемането на общ статут на членовете на ЕП. Все още липсваше, обаче, разпоредба, позволяваща предприемането на мерки с оглед развитието на политическите партии на европейско равнище (вж. член 191).

#### **В. Засилено сътрудничество**

За първи път учредителните договори включваха общи разпоредби, които позволяват на определен брой държави членки, при определени условия, да използват общностните институции, за да установят засилено сътрудничество помежду си. Тази възможност се добави към случаите на засилено сътрудничество, уредени от специфични разпоредби, като Икономическия и валутен съюз, създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие и интегрирането на достиженията на Шенгенското сътрудничество. Областите, в които можеше да бъде установено засилено сътрудничество, спадаха към третия стълб и при изключително ограничителни условия към области, които не попадат в изключителната компетентност на Общността. Условията, които засиленото сътрудничество следваше да изпълнява, както и предвидените механизми за вземане на решения, бяха създадени така, че да гарантират, че тази нова разновидност на процеса на интеграция ще остане изключение и че във всеки случай ще може да бъде използвана единствено за осъществяването на напредък в процеса на интеграция, а не за връщане назад.

#### **Г. Опростяване**

Договорът от Амстердам премахна от европейските договори всички остарели или станали с времето неприложими разпоредби, като същевременно не позволяваше произтичалите в миналото от тях правни последици да бъдат засегнати от това премахване. Предвиди се също ново номериране на договорите. По юридически и политически причини договорът бе подписан и подложен на ратификация под формата на изменение към действащите договори.

#### **Д. Институционални реформи с оглед на разширяването**

**а.** В съответствие с искането на Европейския парламент договорът от Амстердам определи максималния брой на членовете на Европейския парламент на 700 (член 189).

**б.** Съставът на Комисията и въпросът с претеглянето на гласовете бяха уредени в приложен към договора „протокол относно институциите“. В съответствие с неговите разпоредби в Съюз, разширен до максимален брой от 20 държави членки, Комисията ще се състави от по един гражданин от всяка държава членка, при условие че към тази дата претеглянето на гласовете в Съвета е било изменено. Във всеки случай, поне една година преди присъединяването на 21-вата държава членка трябваше да се свика нова



междуправителствена конференция, която да преразгледа изцяло разпоредбите на Договорите, отнасящи се до неговите институции.

**в.** Гласуването от Съвета с квалифицирано мнозинство се предвиждаше в редица новосъздадени от договора от Амстердам правни основания. При все това, от съществуващите общностни политики, единствено за областта на научните изследвания се предвиждаха нови разпоредби за гласуване с квалифицирано мнозинство, като за другите политики все още се изискваше единодушие.

**Е.** Други теми

Общностните процедури при прилагането на принципа на субсидиарност бяха отразени в протокол, посветен на този въпрос. Прозрачността беше подобрена посредством нови разпоредби за достъпа до документи (член 255) и за по-голяма откритост в законодателната работа на Съвета (член 207, параграф 3).

## **РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Преди свикването на междуправителствена конференция се проведе консултация с Европейския парламент. Освен това, в съответствие с формули *ad hoc*, ЕП бе включен в междуправителствените конференции; на последните три такива конференции той беше представен, според случая, от своя председател или от двама от своите членове.

Mariusz Maciejewski  
10/2023





## 1.1.4. ДОГОВОРЪТ ОТ НИЦА И КОНВЕНТЪТ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

Договорът от Ница само частично подготвя Европейския съюз за важните разширявания на изток и на юг, които се осъществяват на 1 май 2004 г. и на 1 януари 2007 г. Поради това, в отговор на запитванията, повдигнати в Декларацията от Лаакен, Европейският конвент относно бъдещето на Европа полага усилия да създаде нова правна основа за Съюза под формата на договор за създаване на конституция за Европа. Вследствие на отрицателните резултати от референдумите в две държави членки, този договор не е ратифициран.

### ДОГОВОР ОТ НИЦА

Договорът е подписан на 26 февруари 2001 г. и влиза в сила на 1 февруари 2003 г.

#### А. Цели

Заклученията на Европейския съвет от Хелзинки от 1999 г. изискват от ЕС, считано от края на 2002 г., да бъде в състояние да приветства като нови членки онези държави кандидатки, които са готови за присъединяване. Като се има предвид, че населението на само две от държавите кандидатки е по-многобройно от средната стойност на населението на държавите членки към онзи момент, политическата тежест на държавите с по-малко население нараства значително. Поради това [Договорът от Ница](#) има за цел да се повишат ефективността и легитимността на европейските институции и ЕС да бъде подготвен за следващото си голямо разширяване.

#### Б. Обща информация

Редица институционални въпроси (известни като „нерешените въпроси от Амстердам“) са разгледани на междуправителствените конференции (МПК) от Маастрихт и Амстердам, но не се стига до тяхното разрешаване. Сред тях са размерът и съставът на Комисията, претеглянето на гласовете в Съвета и разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство. Въз основа на доклад на финландското председателство, в края на 1999 г. Европейският съвет от Хелзинки решава, че нерешените въпроси от Амстердам, както и всички други промени, необходими за подготовката за разширяване, следва да се разгледат от МПК.

#### В. Съдържание

МПК започва работата си на 14 февруари 2000 г. и приключва на 10 декември същата година в Ница. Постигнато е съгласие по посочените по-горе институционални въпроси и по редица други точки, а именно ново разпределение на местата в Европейския парламент, по-гъвкаво засилено сътрудничество, мониторинг на основните права и ценности в рамките на ЕС и укрепване на съдебната система на ЕС.



## 1. Претегляне на гласовете в Съвета

Като разгледаха в общ план системата на гласуване в Съвета, състава на Комисията и до известна степен разпределението на местата в Европейския парламент, участниците в МПК осъзнаха, че най-важният въпрос е да се промени относителната тежест на държавите членки – тема, която никоя друга МПК не беше разглеждала след Римския договор.

Предвиждат се два метода за определяне на квалифицирано мнозинство: или нова система за претегляне на гласовете, която изменя съществуващата, или прилагане на двойно мнозинство (от гласове и население), което е решението, предложено от Комисията и подкрепено от Парламента. МПК избира първия вариант. Въпреки че броят на гласовете е увеличен за всички държави членки, дялът на държавите членки с най-голям брой на населението е намален: при присъединяването на 10-те нови държави членки, размерът му е понижен от 55 % на 45 % от гласовете, и още веднъж на 44,5 % на 1 януари 2007 г. Поради тази причина е въведена демографската „предпазна мрежа“: всяка държава членка може да изиска да се извърши проверка на това дали квалифицираното мнозинство представлява най-малко 62 % от общия брой на населението на Съюза. Ако се окаже, че това условие не е изпълнено, решението не се приема.

## 2. Европейска комисия

### а. Състав

Считано от 2005 г. съставът на Комисията включва по един член от всяка държава членка. Съветът има правомощие с единодушие да взема решение относно броя на членовете на Комисията и относно организацията на ротационна система, при условие че съставът на всяка Комисия отразява демографското и географското многообразие на държавите членки.

### б. Вътрешна организация

Договорът от Ница предоставя на председателя на Комисията правомощия да разпределя отговорностите на членовете на Комисията и да ги преразпределя в хода на мандата, също както и да избира заместник-председателите и да определя броя им.

## 3. Европейски парламент

### а. Състав

Договорът от Амстердам определя максималния брой на членовете на ЕП на 700 депутати. В Ница Европейският съвет намира за необходимо, с оглед на разширяването, да бъде преразгледан броят на членовете на ЕП за всяка държава членка. Новият състав на Парламента е използван също така за уравнивяване на промененото претегляне на гласовете в Съвета. Така максималният брой на членовете на ЕП е определен на 732 депутати.

### б. Правомощия

Парламентът получава правомощия да оспорва по съдебен ред, подобно на Съвета, Комисията и държавите членки, актове на Съвета, Комисията и Европейската централна банка на основание некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушение на Договора или на всякаква правна норма, свързана с неговото изпълнение, или злоупотреба с власт.



След предложение на Комисията член 191 е трансформиран в правно основание, което позволява приемането на нормативна уредба за политическите партии на европейско равнище и в частност — правилата за тяхното финансиране да се извършва съгласно процедурата за съвместно вземане на решение.

Законодателните правомощия на Парламента се увеличават, като приложното поле на процедурата за съвместно вземане на решение е разширено в малка степен и е въведено изискване за установяването на засилено сътрудничество в области, които са предмет на процедура за съвместно вземане на решение. От Парламента също така трябва да се изисква становище, когато Съветът се произнася във връзка с риск от тежко нарушение на основните права в дадена държава членка.

#### **4. Реформа на съдебната система**

##### **а. Съд на Европейския съюз**

Съдът на ЕС получава възможност да заседава по няколко различни начина: в състави (състоящи се от трима или петима съдии), в разширен състав (състоящ се от единадесет съдии) или в пленум. Съветът може с единодушие да увеличи броя на генералните адвокати. Съдът на ЕС запазва компетентността си да разглежда преюдициални въпроси, отправени към него, но съгласно статута си може да препраща на Първоинстанционния съд запитвания, различни от изброените в член 225 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО).

##### **б. Общ съд**

Правомощията на Общия съд (някогашният Първоинстанционен съд отпреди Лисабонския договор, влязъл в сила на 1 декември 2009 г.) са увеличени и включват произнасянето по определени категории преюдициални въпроси. Определянето на съдебните състави се извършва от Съвета с единодушие. Всички тези оперативни разпоредби, по-специално правомощията на Съда, веднага биват вписани в Договора.

#### **5. Законодателни процедури**

Въпреки че значителен брой нови политики и разпоредби (двадесет и седем) вече изискват гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета, процедурата за съвместно вземане на решение е разширена само по отношение на няколко незначителни области (уредени в предишни членове 13, 62, 63, 65, 157, 159 и 191 от ДЕО), като за предишен член 161 вече се изисква одобрението на Парламента.

#### **6. Засилено сътрудничество**

Подобно на Договора от Амстердам, Договорът от Ница съдържа общи разпоредби, които се прилагат към всички области на засилено сътрудничество, както и разпоредби, специфични за съответния стълб. Договорът от Амстердам обаче предвижда засилено сътрудничество само по първия и третия стълб, докато Договорът от Ница обхваща всичките три стълба.

Договорът от Ница внася допълнителни промени: отнасянето към Европейския съвет е премахнато, а понятието „разумен срок“ — пояснено. Становището на Парламента вече се изисква за всички области, в които засиленото сътрудничество е свързано с въпрос от обхвата на процедурата за съвместно вземане на решение.



## 7. Защита на основните права

Към член 7 от Договора за ЕС е прибавен параграф, който обхваща случаите, в които има „очевиден риск“ от нарушаване на основните права. С мнозинство от четири пети от своите членове и след като получи официално одобрение от Парламента, Съветът може да констатира наличието на такъв риск и да отправи съответните препоръки към въпросната държава членка. Провъзгласена е Харта на основните права с незадължителна сила.

### Г. Роля на Европейския парламент

Както и при предишните междуправителствени конференции, Парламентът участва активно в подготовката на МПК през 2000 г. В своите резолюции [от 18 ноември 1999 г. относно подготовката на реформата на Договорите и следващата междуправителствена конференция](#), както и от [31 май 2001 г. относно Договора от Ница и бъдещето на Европейския съюз](#), той изразява становището си относно дневния ред на конференцията и нейните напредък и цели. Парламентът изразява също така своето становище относно съдържанието на Хартата на основните права и правните последици от нея. Той настоява най-вече следващата МПК да следва прозрачна процедура, в която да участват членове на Европейския парламент, националните парламенти и Комисията и която да включва приноса на обикновени граждани. Резултатът от тази МПК следва да бъде изготвянето на документ с конституционен характер.

## КОНВЕНТ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПА

### А. Основание и цели

В съответствие с декларация № 23, приложена към Договора от Ница, Европейският съвет от Лаакен от 14 и 15 декември 2001 г. взема решение да организира конвент, който да събере основните заинтересовани страни за дебат относно бъдещето на Европейския съюз. Той има за цел да подготви следващата МПК по възможно най-прозрачен начин и да разгледа четирите основни въпроса във връзка с по-нататъшното развитие на ЕС: по-добро разделение на правомощията; опростяване на инструментите за действие на ЕС; укрепване на демокрацията, прозрачността и ефективността; и изготвяне на Конституция за гражданите на Европа.

### Б. Организация

Конвентът се състои от председател (Валери Жискар д'Естен), от двама заместник-председатели (Джулиано Амато и Жан-Люк Дехане), от 15 представители на държавните или правителствени ръководители на държавите членки, от 30 членове на националните парламенти (по двама от държава членка), от 16 членове на Европейския парламент и от двама представители на Европейската комисия. Страните, кандидатствали за присъединяване към Съюза, също участват равноправно в дебата, но нямат право да блокират евентуалния консенсус, който би могъл да бъде постигнат между държавите членки. Така Конвентът наброява общо 105 членове.

Освен председателя и двамата заместник-председатели президиумът включва девет членове на Конвента и „поканен представител“, избран от държавите



кандидатки за членство в Съюза. Ролята на президиума е да даде тласък на работата на Конвента и да му предостави база, върху която да работи.

## **В. Резултати**

Работата на [Конвента](#) включва: „фаза на изслушване“, по време на която той се опитва да идентифицира очакванията и потребностите на държавите членки и на гражданите на Европа; фаза, през която се проучват изразените идеи; фаза на изготвяне на препоръки, основани на същността на дебата. В края на 2002 г. единадесетте работни групи представят на Конвента своите констатации. През първата половина на 2003 г. Конвентът изготвя и обсъжда текст, който става [Договор за създаване на Конституция за Европа](#).

Част I от Договора (принципи и институции; 59 члена) и част II (Харта на основните права, 54 члена) са представени на Европейския съвет в Солун на 20 юни 2003 г. Част III (политики, 338 члена) и част IV (заклучителни разпоредби, 10 члена) са представени на италианското председателство на 18 юли 2003 г. Европейският съвет приема текста на 18 юни 2004 г., като запазва основната структура на проекта на Конвента, макар и със значителен брой изменения. Одобрен от [Европейския парламент](#), Договорът обаче бива отхвърлен от Франция (29 май 2005 г.) и Нидерландия (1 юни 2005 г.) на национални референдуми. Поради отрицателните резултати от двата референдума, проведени във Франция и Нидерландия, завършването на процедурата за ратифициране на Договора за създаване на Конституция за Европа не се осъществява.

## **Г. Роля на Европейския парламент**

Според мнението на повечето наблюдатели влиянието на членовете на ЕП по време на работата на Конвента е от решаващо значение. Няколко аспекта, например техният опит при преговори в международна среда, както и фактът, че заседанията на Конвента се провеждат в сградите на Парламента, дават възможност на членовете на ЕП да оказват силно влияние върху обсъжданията и резултатите от работата на Конвента. Освен това те допринасят активно за формирането на политически групи, съставени от членове на ЕП и на националните парламенти. Парламентът успява да осъществи значителен брой от първоначалните си цели, като повечето от тях вече са вписани в Договора от Лисабон.

Mariusz Maciejewski

11/2023



## 1.1.5. ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН

Настоящият информационен фиш представя предисторията и най-съществените разпоредби на Договора от Лисабон. Целта е да се изясни историческият контекст за възникването на най-новия основополагащ текст на ЕС на основата на предходните текстове. Конкретните разпоредби (с препратки към съответните членове) и тяхното въздействие върху политиките на Европейския съюз са обяснени по-подробно в информационните фишове, посветени на отделните политики и въпроси.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност (ОВ С 306, 17.12.2007 г.); влиза в сила на 1 декември 2009 г.

### ИСТОРИЯ

[Договорът от Лисабон](#) води началото си от конституционен проект от края на 2001 г. (Декларация на Европейския съвет за бъдещето на Европейския съюз, или Декларация от Лакен), по който се постига напредък през 2002 г. и 2003 г. в рамките на Европейския конвент, изготвил Договора за създаване на Конституция за Европа (Конституционния договор) (1.1.4). Процесът, довел до Договора от Лисабон, е следствие от отрицателния резултат в два референдума за Конституционния договор през май и юни 2005 г., в отговор на който Европейският съвет взема решение за двегодишен „период на размисъл“. Най-сетне, на основата на Берлинската декларация от март 2007 г., проведената на 21 – 23 юни 2007 г. Европейски съвет приема подробен мандат за последваща междуправителствена конференция (МПК) по време на португалското председателство. МПК приключва работата си през октомври 2007 г. Договорът е подписан по време на Европейския съвет в Лисабон на 13 декември 2007 г. и е ратифициран от всички държави членки.

### СЪДЪРЖАНИЕ

#### А. Цели и правни принципи

Договорът за създаването на Европейската общност е преименуван на „Договор за функционирането на Европейския съюз“ (ДФЕС), а понятието „Общност“ навсякъде в текста е заменено с понятието „Съюз“. Съюзът заема мястото на Общността и представлява неин правопреемник. Договорът от Лисабон не установява символи на Съюза, които са характерни за една държава, например знаме или химн. Въпреки че поради това новият текст вече не може да се нарече Конституционен договор, той запазва повечето от съществените постижения.

Договорът от Лисабон не предвижда прехвърляне на допълнителни изключителни правомощия на Съюза. Въпреки това той променя начина, по който Съюзът упражнява своите вече съществуващи правомощия и някои нови (споделени) правомощия, като увеличава участието и закрилата на гражданите, създава



нов институционален ред и променя процесите на вземане на решения с цел постигане на повече ефективност и прозрачност. Така се осигурява по-високо равнище на парламентарен контрол и демократична отчетност.

За разлика от Конституционния договор Договорът от Лисабон да не съдържа член, който формално да прогласява върховенството на правото на Съюза над националното законодателство, а към Договора е приложена декларация в този смисъл (Декларация № 17), която се позовава на становище на Правната служба на Съвета, посочващо отново последователната съдебна практика на Съда на Европейския съюз по този въпрос.

Договорът от Лисабон за пръв път изяснява правомощията на Съюза. В него се разграничават три вида компетентност: изключителна компетентност, при която единствено Съюзът може да въвежда, а държавите членки само да прилагат, законодателство на ЕС; споделена компетентност, при която държавите членки могат да въвеждат законодателство и да приемат правно обвързващи актове, ако Съюзът не е приел такива; и подпомагаща компетентност, при която ЕС приема мерки за подкрепа или допълване на политиките на държавите членки. Сфери на компетентност на Съюза вече могат да бъдат прехвърляни обратно на държавите членки при евентуално преразглеждане на Договора.

Договорът от Лисабон предвижда истинска правосубектност на ЕС. Следователно Съюзът може да подписва международни договори в областите от негова компетентност, както и да се присъединява към международни организации. Държавите членки имат право да подписват само международни споразумения, които са съвместими с правото на ЕС.

Договорът за пръв път предвижда официална процедура, която да бъде следвана от държави членки, които желаят да се оттеглят от Европейския съюз в съответствие със своите конституционни изисквания, а именно член 50 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

С Договора от Лисабон завършва включването в първия стълб на оставащите по третия стълб аспекти от пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП), а именно полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Предишната междуправителствена структура престава да съществува, тъй като актовете в тази област сега се приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура (квалифицирано мнозинство и съвместно вземане на решение), като се използват правните инструменти на общността (регламенти, директиви и решения), освен ако не е предвидено друго.

С влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът има право да предлага изменения на Договорите, както досега можеха Съветът, правителствата на държавите членки и Комисията. По принцип за подобно изменение би се изисквало свикването на Конвент, който да препоръча изменения на МПК (Европейският съвет, обаче, би могъл да реши да не свика подобен Конвент, което подлежи на одобрение от Парламента (член 48, параграф 3 от ДЕС, втори параграф). Тогава МПК би могла да бъде свикана, за да посочи изменения на Договорите по общо съгласие. Възможно е обаче да се преразглеждат Договорите и без да се свиква МПК, чрез използване на опростени процедури на преразглеждане, когато става дума за вътрешните политики и дейности на Съюза (член 48, параграфи 6 и 7 от ДЕС). Тогава преразгледаният текст би



бил приет като решение на Европейския съвет, но би подлежал все така на националните правила за ратифициране.

## **Б. Засилена демокрация и по-добра защита на основните права**

Договорът от Лисабон формулира трите основни принципа — демократично равенство, представителна демокрация и демокрация на участието. Демокрацията на участието приема новата форма на гражданска инициатива (4.1.5).

Хартата на основните права на Европейския съюз не е пряко включена в Договора от Лисабон, но с член 6, параграф 1 от ДЕС ѝ се предоставя правно обвързващ характер, като ѝ се дава същата юридическа сила като Договорите (4.1.2).

Процесът на присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) започна с влизането в сила на 1 юни 2010 г. на 14-ия протокол към ЕКПЧ. Той дава възможност не само на държави, а и на международни организации, т.е. на Европейския съюз, да станат страни по ЕКПЧ. За присъединяването все още се изисква ратифициране от всички държави, които са страни по ЕКПЧ, както и от самия ЕС. Преговорите между Съвета на Европа и представители на ЕС доведоха до изготвяне на окончателен проект на споразумение през април 2013 г., което обаче беше сметено за несъвместимо с член 6 от ДЕС от Съда на Европейския съюз в неговото [Становище 2/2013](#). Ще бъдат необходими по-нататъшни преговори, преди да може да се осъществи присъединяването.

## **В. Ново институционално устройство**

### **1. Европейският парламент**

Съгласно член 14, параграф 2 от ДЕС Парламентът вече „се състои от представители на гражданите на Съюза“, а не както досега от представители на „народите на държавите“.

Законодателните правомощия на Парламента са увеличени чрез „обикновената законодателна процедура“, която заменя предишната процедура на съвместно вземане на решение. Сега тази процедура се прилага за повече от 40 нови области на политики, с което общият им брой достига 85. Процедурата на даване на съгласие се запазва като процедура на „одобрение“, а процедурата на консултация остава непроменена. Новата бюджетна процедура създава пълна равнопоставеност между Парламента и Съвета по отношение на одобряването на годишния бюджет. Многогодишната финансова рамка трябва да бъде одобрена от Европейския парламент.

Парламентът вече избира председателя на Комисията с мнозинство от своите членове по предложение на Европейския съвет, който е длъжен да номинира кандидат с квалифицирано мнозинство, като отчита резултатите от европейските избори. Парламентът продължава да одобрява Комисията като колегиален орган.

Максималният брой членове на ЕП е определен на 751, като представителството на гражданите е регресивно пропорционално. Максималният брой места за една държава членка се намалява на 96, а минималният се увеличава на шест. На 7 февруари 2018 г. Парламентът [гласува за](#) намаляване на броя на своите места от 751 на 705 след излизането на Обединеното кралство от ЕС и за преразпределяне





на някои от освободилите се в резултат места към държавите членки, които бяха малко по-слабо представени (1.3.3).

Обединеното кралство напусна ЕС на 1 февруари 2020 г. От тази дата се прилага новият състав от 705 членове на ЕП. От 73-те места, освободени от оттеглянето на Обединеното кралство, 27 места бяха преразпределени, за да се отрази по-добре принципът на регресивната пропорционалност: 27-те места се разпределят за Франция (+5), Испания (+5), Италия (+3), Нидерландия (+3), Ирландия (+2), Швеция (+1), Австрия (+1), Дания (+1), Финландия (+1), Словакия (+1), Хърватия (+1), Естония (+1), Полша (+1) и Румъния (+1). Никоя държава членка не губи места.

## 2. Европейският съвет

Договорът от Лисабон признава формално Европейския съвет като институция на ЕС, чиято роля е да дава на Съюза „необходимия тласък за неговото развитие“ и да определя неговите „обща политически насоки и приоритети“. Европейският съвет не изпълнява законодателни функции. Предишната система на шестмесечна ротация се заменя с дългосрочно председателство. Председателят се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет за срок от 30 месеца, като неговият мандат може да бъде подновен. Тази система следва да подобри приемствеността и последователността в работата на Европейския съвет. Председателят също така представлява Съюза във външните отношения, без с това да се засягат задълженията на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (вж. по-долу).

## 3. Заместник-председателят на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (заместник-председателят/върховен представител)

Заместник-председателят/върховен представител се определя с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет със съгласието на председателя на Комисията и отговаря за общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, като има право да внася предложения. Освен че председателства Съвета по външни работи, заместник-председателят/върховен представител изпълнява длъжността заместник-председател на Комисията. Заместник-председателят/върховен представител се подпомага от Европейската служба за външна дейност, която включва персонал на Съвета, Комисията и националните дипломатически служби.

## 4. Съветът

Договорът от Лисабон запазва правилото за гласуване с двойно мнозинство (граждани и държави членки). Предишните правила за гласуване обаче останаха в сила до ноември 2014 г.; от 1 ноември 2014 г. се прилагат новите правила.

Квалифицирано мнозинство се постига, когато предложението бъде подкрепено от 55% от членовете на Съвета (на практика 15 от 27 държави), които отговарят на най-малко 65% от населението (член 16, параграф 4 от ДЕС). Когато Съветът не действа по предложение на Комисията или на заместник-председателя/върховен представител, необходимото мнозинство от държави членки нараства на 72% (член 238, параграф 2 от ДФЕС). За да бъде блокирано дадено законодателство, е необходимо най-малко четири държави членки да гласуват „против“. По силата на нов механизъм, вдъхновен от „компромиса от Йоанина“, 55% (а до 1 април



2017 г. – 75%) от държавите членки, необходими за формиране на блокиращо малцинство, могат да поискат „в разумен срок“ преразглеждането на дадено предложение (Декларация № 7).

Съветът заседава в открито заседание, когато обсъжда и гласува проекти на законодателни актове. За тази цел всяко заседание на Съвета се разделя на две части, посветени съответно на законодателни актове и на незаконодателни дейности. Председателството на Съвета продължава да се сменя на всеки шест месеца, но действат 18-месечни групови председателства, съставени от три държави членки, за да се осигури по-добра приемственост в работата. По изключение Съветът по външни работи се председателства непрекъснато от заместник-председателя/върховен представител.

## 5. Комисията

Политическата легитимност на председателя на Комисията се засилва, тъй като той сега се номинира и избира, като се вземат предвид резултатите от европейските избори. Председателят отговаря за вътрешната организация на колегията (назначаване на членовете на Комисията, разпределение на ресортите, искания за оставка при особени обстоятелства).

## 6. Съдът на Европейския съюз

С изключение на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) всички дейности на Съюза вече са от компетентността на Съда. Достъпът до Съда за отделни граждани е улеснен.

Г. По-ефикасно и демократично разработване на политиките с нови политики и нови сфери на компетентност

Няколко т.нар. „клаузи за преход“ позволяват да се промени начинът на гласуване от единодушно вземане на решение към гласуване с квалифицирано мнозинство и от процедура на консултация към съвместно вземане на решение (член 31, параграф 3 от ДЕС и членове 81, 153, 192, 312 и 333 от ДФЕС, както и някои процедури от преходен тип във връзка със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси) (1.2.4). В своята реч за състоянието на Съюза през 2017 г. председателят на Комисията Юнкер обяви инициативи за премахване на правилото за единодушие в редица области, като се използват клаузи за преход. Вследствие на това Комисията прие четири съобщения, в които предлага да се засили използването на гласуване с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в областите на [ОВППС](#) (2018 г.), [данъчната политика](#) (януари 2019 г.), [енергетиката и климата](#) (април 2019 г.) и [исоциалната политика](#) (април 2019 г.). Тези съобщения имат за цел да направят процеса на вземане на решения по-бърз, гъвкав и ефикасен в сферите, където вече съществува компетентност на ЕС.

В областите, в които Съюзът не притежава изключителна компетентност, не по-малко от девет държави членки могат да установят засилено сътрудничество помежду си. Съветът трябва да даде разрешение за използването му, след като се получи одобрение от ЕП. По въпроси на ОВППС се прилага единодушие.

Договорът от Лисабон значително укрепва принципа на субсидиарност, като включва националните парламенти в процеса на вземане на решения на равнище ЕС (1.2.2) (1.3.5).

Въведени са ред нови или разширени политики в рамките на политиката за околната среда, която вече включва борбата срещу изменението на климата,



и енергийната политика, в която новото е, че се говори за солидарност, както и за сигурност и взаимна свързаност на доставките. Освен това правата на интелектуална собственост, спортът, космическото пространство, туризмът, гражданската защита и административното сътрудничество вече са възможни предмети на законодателство на равнището на ЕС.

В областта на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) ([5.1.2](#)) Договорът от Лисабон предвижда клауза за взаимна защита, която гласи, че всички държави членки са длъжни да подпомогнат нападната държава членка. Клауза за солидарност предвижда, че Съюзът и всяка от неговите държави членки трябва да предоставят помощ с всички възможни средства на държава членка, засегната от предизвикана от човека или природна катастрофа или от терористично нападение. „Постоянното структурирано сътрудничество“ е отворено за всички държави членки, които се ангажират да участват в европейските програми в областта на военното оборудване и да предоставят бойни единици с готовност за непосредствени действия. За да се установи подобно сътрудничество, е необходимо квалифицирано мнозинство в Съвета след консултация със заместник-председателя/върховен представител.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

[1.1.4](#) за приноса на Парламента към Европейския конвент и участието му в предишни МПК. По отношение на МПК през 2007 г., проведена по време на португалското председателство, която доведе до подписването на Договора от Лисабон, Парламентът за пръв път изпрати трима представители на подобна конференция.

Почти десет години след подписването на Договора от Лисабон Парламентът отчете, че някои от разпоредбите на този договор не се използват в пълна степен. В отговор на това на 16 февруари 2017 г. той прие [резолуция относно подобряването на функционирането на Европейския съюз чрез използване на потенциала на Договора от Лисабон](#), в която се отправят редица препоръки за това как да бъде освободен този потенциал, за да се увеличи капацитетът на Съюза за справяне с настоящите глобални предизвикателства.

На същия ден Парламентът прие и [резолуция относно възможното развитие и адаптиране на съществуващата институционална структура на Европейския съюз](#), в която се предлагат конкретни предложения за реформи в Договорите.

В последно време ЕС се сблъска с няколко кризи, по-конкретно във връзка с Брексит, принципите на правовата държава, многогодишната финансова рамка, пандемията от COVID-19 и руското нахлуване в Украйна. Реакцията спрямо тези кризи отново разкри недостатъци в настоящата система на управление, а липсата на ефективно вземане на решения допринесе за намаляване на обществената подкрепа за европейския проект. В отговор на настоящите предизвикателства на 10 март 2021 г. институциите на ЕС стартираха Конференцията за бъдещето на Европа, чиято цел е да се даде възможност на гражданите да изразят мнението си за това как да преобразят ЕС и да се повиши ефективността и прозрачността на неговите процедури за вземане на решения. На 9 май 2022 г. Конференцията приключи работата си, която доведе до 49 предложения, някои от които изискват промени в Договорите на ЕС. Вследствие на това на 9 юни 2022 г. Парламентът прие [резолуция](#) относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане



на Договорите, а на 11 юли 2023 г. прие [резолюция](#) относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС. Неговата комисия по конституционни въпроси също така започна да изготвя доклад по собствена инициатива относно [предложенията на Европейския парламент за изменение на Договорите](#).

Eeva Pavy  
10/2023



## **1.2. ПРАВНАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПРОЦЕДУРИТЕ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ**



## 1.2.1. ИЗТОЧНИЦИ И ОБХВАТ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейският съюз има правосубектност и в това си качество притежава собствен правен ред, различен от международното право. Освен това правото на ЕС оказва пряко или непряко въздействие върху правото на неговите държави членки и става част от правната система на всяка държава членка. Европейският съюз сам по себе си е източник на право. Правната уредба обикновено е разделена на първично законодателство (Договорите и общите правни принципи), вторично законодателство (основаващо се на Договорите) и допълващо право.

### ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА СЪЮЗА И ТЯХНАТА ЙЕРАРХИЯ

- Договор за Европейския съюз (ДЕС), Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС); както и протоколите към тях (има 37 протокола, 2 приложения и 65 декларации, които са прикрепени към договорите с цел уточняване на подробностите, без да са включени в пълния правен текст) [1.1.5](#);
- Харта на основните права на Европейския съюз [4.1.2](#);
- Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) все още е в сила като отделен договор;
- международни споразумения [5.2.1](#);
- общи принципи на правото на Съюза;
- вторично законодателство.

Европейският съюз е Съюз, основан на принципите на правовата държава, който е установил цялостна система от правни средства за защита и процедури, предназначени да дадат възможност на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на институциите на ЕС (член 263 от ДФЕС). Договорите и общите принципи се намират на върха на нормативната йерархия и се наричат първично право. След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. същата сила има и Хартата на основните права. Международните споразумения, сключени от Европейския съюз, са подчинени на първичното право. На следващото, по-ниско равнище се намира вторичното право: то е валидно само при условие че съответства на правните актове и споразумения, които имат предимство. Доктрината за върховенството на правото на ЕС е основен стълб на правния ред на ЕС и има за цел да гарантира единството и съгласуваността на правото на ЕС. Съдът на ЕС официално утвърждава, че правото на ЕС се ползва с абсолютно предимство пред националните закони на държавите членки и че това трябва да се взема предвид от националните съдилища при постановяването на техните решения. Той винаги се е позовавал на своите върховни правомощия при определянето на връзката между правото на Съюза и националното законодателство. По ключовите дела [van Gend en Loos/Nederlandse Administratie](#)



[der Belastungen](#) и [Costa/ENEL](#) Съдът на ЕС разви фундаменталните доктрини за непосредственото действие и върховенството на правото на ЕС. При по-нататъшни дела Съдът на ЕС потвърди тези доктрини. По-специално, по дело [Internationale Handelsgesellschaft](#) той твърди, че правото на ЕС има върховенство дори спрямо основните права, гарантирани в националните конституции.

## ЦЕЛИ

Създаване на правен ред на Европейския съюз, който да даде възможност за постигане на целите, определени в Договорите.

## ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА ЕС

**А.** Първично законодателство на Европейския съюз [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

**Б.** Вторично законодателство на Европейския съюз

### 1. Общи положения

Правните актове на Съюза са изброени в член 288 от ДФЕС. Това са регламентите, директивите, решенията, препоръките и становищата. Институциите на Съюза могат да приемат правни актове от такъв характер единствено ако някоя от разпоредбите на Договорите им предоставя съответните правомощия. Принципът на предоставената компетентност, който определя границите на компетентност на ЕС, е изрично утвърден в член 5, параграф 1 от ДЕС. ДФЕС уточнява обхвата на областите на компетентност на Съюза, като ги разделя на три категории — изключителна компетентност (член 3), споделена компетентност (член 4) и подпомагаща компетентност (член 6), в съответствие с които ЕС приема мерки за подпомагане или допълване на политиките на държавите членки. Списъците на областите, в които се прилагат трите вида компетентност, са ясно установени в членове 3, 4 и 6 от ДФЕС. В случай че институциите не разполагат с необходимите правомощия за постигане на някоя от целите, посочени в Договорите, те могат да прилагат разпоредбите на член 352 от ДФЕС и така да приемат „необходимите разпоредби“.

Институциите приемат единствено правните инструменти, изброени в член 288 от ДФЕС. Единствено общите политики в областта на външните работи, сигурността и отбраната са изключение от общото правило, като за тях все още се прилага междуправителственият метод. В тази област общите стратегии, съвместните действия и общите позиции са заменени от „общите насоки“ и „решения, които определят“ действията и позициите, които следва да бъдат възприети от Съюза, както и начините за тяхното прилагане (член 25 от ДЕС).

Съществуват и други начини на действие, като препоръки, съобщения и актове, отнасящи се до организацията и функционирането на институциите (включително междуинституционални споразумения), чието наименование, структура и правна сила произтичат от различните разпоредби на Договорите или от правилата, приети в изпълнение на разпоредбите на Договорите.

### 2. Йерархия на нормите на вторичното право на ЕС

Членове 289, 290 и 291 от ДФЕС въвеждат йерархия на вторичното право, като се прави разграничение между законодателни актове, делегирани актове и актове за изпълнение. Законодателни актове са правните актове, приети в съответствие



с обикновената или със специална законодателна процедура. От своя страна делегираните актове са незаконодателни актове с общо приложение, които допълват или изменят отделни несъществени елементи на даден законодателен акт. Правомощия за приемането на такива актове могат да бъдат делегирани на Комисията от законодателя (Парламента и Съвета). Законодателният акт определя целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането на съответните правомощия, както и евентуалните неотложни процедури, когато е приложимо. Освен това законодателят определя условията, с които е обвързано делегирането, които могат да се състоят в правото да бъде оттеглено делегирането или в правото на представяне на възражения.

Актовете за изпълнение в общия случай се приемат от Комисията, която е компетентна в тази област в случаите, когато са необходими еднакви условия за прилагането на правно обвързващи актове. Единствено в специфични, надлежно обосновани случаи и в областта на общата външна политика и политика на сигурност изпълнителните актове се приемат от Съвета. Когато основният акт е приет по обикновената законодателна процедура, Европейският парламент или Съветът могат по всяко време да уведомят Комисията, че по тяхно мнение даден проект на акт за изпълнение превишава изпълнителните правомощия, предоставени в основния акт. В този случай Комисията трябва да преразгледа съответния проект на акт.

### **3. Различните правни инструменти на вторичното право на ЕС**

#### **а. Регламент**

Общоприложим, задължителен в своята цялост и пряко приложим. Регламентът трябва да бъде спазван изцяло от субектите, за които се прилага (частни лица, държави членки, институции на ЕС). Той се прилага пряко във всички държави членки още с влизането му в сила (на посочената в регламента дата или, ако не е определена конкретна дата — на двадесетия ден от неговото публикуване в Официален вестник на Европейския съюз), без да е необходимо транспонирането му в националното право.

Регламентът цели осигуряване на еднакво прилагане на правото на Съюза във всички държави членки. Той също така обезсилва действието на националните норми, които са несъвместими със съществените разпоредби на регламента.

#### **б. Директива**

Директивата е обвързваща за всички държави членки, до които е адресирана (една, няколко или всички), по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставя на националните органи избора на формите и средствата за нейното прилагане. Националният законодателен орган трябва да приеме акт за транспониране на директивата в националното законодателство (наричан също така „национална мярка за изпълнение“), с който националното законодателство се привежда в съответствие с целите, определени в директивата. Отделните граждани получават съответните права и са обвързани от задълженията, предвидени в правния акт, едва след приемането на акта за транспониране. За целите на транспонирането държавите членки разполагат с известна свобода на действие, за да се вземат предвид специфичните национални условия. Транспонирането трябва да се извърши в предвидените от директивата срокове. При транспонирането на директивите държавите членки трябва да осигурят





ефективността на правото на ЕС в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 от ДЕС.

По принцип директивите не са пряко приложими. Съдът на ЕС обаче реши, че някои разпоредби на дадена директива могат по изключение да имат пряко действие в дадена държава членка, дори и ако съответната държава все още не е приела акт за транспониране, в случай че: а) директивата не е транспонирана в националното законодателство или е транспонирана неправилно; б) разпоредбите на директивата са повелителни и достатъчно ясни и точни и в) разпоредбите на директивата предоставят права на частни лица.

Когато са изпълнени всички условия, физическите лица могат да се позоват на въпросната разпоредба пред органите на публичната власт. Дори когато въпросната разпоредба не предоставя никакви права на частни лица и са изпълнени единствено първото и второто условие, от органите на съответната държава членка се изисква да се съобразяват с нетранспонираната директива. Горепосоченото решение се основава главно на принципите на ефективност, предотвратяване на нарушения на Договора и правна защита. От друга страна, дадено частно лице не може пряко да се позовава на прякото действие на дадена нетранспонирана директива в отношенията си с друго частно лице (т.нар. „хоризонтално действие“; [Faccini Dori, дело C-91/92, точка 25](#)).

Според съдебната практика на Съда на ЕС ([Francovich, съединени дела C-6/90 и C-9/90](#)) дадено физическо лице има основание да иска обезщетение от държава членка, която не спазва правото на Съюза. Това е възможно, когато става въпрос за нетранспонирана или транспонирана в недостатъчна степен директива, в случай че: а) директивата има за цел да предостави права на частни лица; б) съдържанието на тези права може да бъде определено въз основа на разпоредбите на директивата и в) съществува причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението за транспониране на директивата и вредите, претърпени от ощетените лица. Държавата членка може да носи отговорност, без да е необходимо да се доказва нейната вина.

#### **в. Решения, препоръки и становища**

Решението е задължително в своята цялост. Когато в него са посочени адресати (държави членки, физически или юридически лица), то е задължително единствено за тях и предвижда мерки във връзка с конкретното положение на съответните държави членки или съответните лица. Физическо лице може да предяви правата, предоставени от решение с адресат дадена държава членка, само ако съответната държава членка е приела акт за транспониране. Решенията могат да бъдат пряко приложими на същите основания като директивите.

Препоръките и становищата не предоставят никакво право и не пораждаат никакво задължение за своите адресати, но могат да предоставят насоки за тълкуването и съдържанието на правото на Съюза.

Тъй като исковете, предявени срещу държави членки съгласно член 263 от ДФЕС, трябва да се отнасят до актове, приети от институции, органи, служби или агенции на ЕС, Съдът на ЕС не е компетентен по отношение на решенията на представителите на държавите членки, например по отношение на определянето на седалищата на агенциите на ЕС. Актовете, приети от представители на държавите членки, действащи не в качеството си на членове на Съвета, а като представители на своите правителства, и по този начин колективно



упражняващи правомощията на държавите членки, не подлежат на съдебен контрол от съдилищата на Съюза съгласно решение на Съда от 14 юли 2022 г. по делото за преместването на седалището на Европейската агенция по лекарствата (ЕМА)<sup>[1]</sup>. Съдът е постановил, че член 341 от ДФЕС не се прилага за определянето на седалището на орган, служба или агенция на Съюза, а само за тези на институциите. Компетентността за определяне на местоположението на седалището на агенциите на Съюза е на законодателя на Съюза, който трябва да действа за тази цел в съответствие с процедурите, предвидени в приложимите по същество разпоредби на Договорите. Въпросното решение е било необвързващ акт на политическо сътрудничество, който не може да ограничи правото на преценка на законодателя на Съюза. В този смисъл решението не може да ограничи правото на преценка на законодателя на Съюза или на Европейския парламент.

**4.** Разпоредби, уреждащи правомощията, процедурите, прилагането и изпълнението на правните актове

**а.** Законодателни правомощия, право на инициатива и законодателни процедури: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) и [1.2.3](#)

Парламентът, Съветът и Комисията участват в приемането на законодателството на Съюза в различна степен, в зависимост от конкретното правно основание. Парламентът може да поиска от Комисията да представи законодателни предложения на него и на Съвета.

**б.** Прилагане на законодателството на ЕС

Съгласно първичното право ЕС има ограничени правомощия за правоприлагане, тъй като прилагането на неговото законодателство по правило се осъществява от държавите членки. Освен това с член 291, параграф 1 от ДФЕС се добавя, че „държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза“. Когато правно обвързващите актове на Съюза се нуждаят от еднакви условия на изпълнение, Комисията упражнява своите изпълнителни правомощия (член 291, параграф 2 от ДФЕС).

**в.** Избор на вид правен акт

В много случаи Договорите определят формата на правния акт, който следва да бъде приет. В много други случаи обаче не е посочен конкретен вид правен акт. При подобни случаи член 296, алинея първа от ДФЕС постановява, че институциите трябва да решават поотделно за всеки случай какъв акт следва да се приеме „при зачитане на приложимите процедури и принципа на пропорционалност“.

**В.** Общи принципи на правото на Съюза и основни права

Договорите съдържат много малко позовавания на общите принципи на правото на Съюза. Тези принципи бяха развити основно от съдебната практика на Съда на ЕС (правна сигурност, институционален баланс, оправдани правни очаквания и т.н.), на което се основава и признаването на основните права като общ принцип на правото на Съюза. Въпросните принципи сега са заложиени в член

---

[1]Вж. [съединени дела C-59/18 Италия/Съвет и C-182/18 Comune di Milano/Съвет](#), [съединени дела C-106/19 Италия/Съвет и Парламент](#) и [C-232/19 Comune di Milano/Парламент и Съвет](#), както и [дело C-743/19 Парламент/Съвет](#).



6, параграф 3 от ДЕС, който се позовава на основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и произтичащи от общите за държавите членки конституционни традиции, както и от Хартата на основните права на Европейския съюз (4.1.2).

Г. Международни споразумения, сключени от ЕС съгласно членове 216 и 217 от ДФЕС

Съюзът може да сключва в рамките на своите правомощия международни споразумения с трети държави или с международни организации (член 216, параграф 1 от ДФЕС). Тези споразумения са обвързващи за Съюза и за държавите членки и са неделима част от правото на Съюза (член 216, параграф 2 от ДФЕС). Съгласно член 217 от ДФЕС ЕС може да сключва също споразумения за асоцииране, създаващи реципрочни права и задължения, общи действия и специални процедури. [Споразумението за търговия и сътрудничество](#) между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна [беше сключено](#) на основата на тази разпоредба. На 28 април 2021 г. Парламентът [даде одобрението си](#) съгласно член 218, параграф 6а от ДФЕС.

Съгласно [практиката на Съда на ЕС](#) международното право има предимство пред (вторичното) право на ЕС: „Следва също така да се напомни, че съгласно член 216, параграф 2 от ДФЕС, когато Съюзът сключва международни споразумения, тези споразумения обвързват институциите на Съюза и следователно имат предимство пред актовете на Съюза“.

Д. Независими експертни знания и по-добро законотворчество

През 2004 г. Парламентът създаде пет [тематични отдела](#), които предоставят [независими експертни знания, анализи и политически консултации на високо равнище](#) по искане на комисии и други парламентарни органи. Тези [независими изследвания](#) — свързващи членовете на ЕП, академичните среди и гражданите — следва да придружават всяка законодателна инициатива от етапа на нейното планиране до оценката на изпълнението ѝ. Те следва да допринасят за високото качество на законодателството и неговото тълкуване като неразделна част от подготвителната работа<sup>[2]</sup>.

[Оптимално законодателство в ЕС](#) може да доведе до [потенциални ползи в размер на над 2 200 милиарда евро](#) годишно. [Изследвания, проведени за Европейския парламент](#) от тематичните отдели сочат, че могат да бъдат постигнати ползи в размер на 386 милиарда евро за свободното движение на стоки, 189 милиарда евро за митническия съюз, 289 милиарда евро за свободното движение на услуги и 177 милиарда евро за цифровия единен пазар.

[Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество](#) обхваща годишното и многогодишното програмиране и всички аспекти на цикъла на политиките. В него също така се посочват различните ангажименти на институциите за осигуряване на висококачествено законодателство на ЕС, което да е ефикасно, ефективно, просто и ясно и да избягва свръхрегулирането и

---

[2]Maciejewski M., [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#) (Ролята на Европейския парламент за насърчаване на използването на независими експертни знания в законодателния процес), Тематичен отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота, Европейски парламент, декември 2018 г.



ненужната тежест за физическите лица, публичните органи и предприятията, особено за малките и средните предприятия.

Въпреки това неотдавнашни проучвания, възложени от Европейския парламент, показват, че независимите научни изследвания следва да бъдат: 1) подобрени на етапа на формулиране и планиране на стратегиите на ЕС<sup>[3]</sup>, включително чрез съкращаване на забавянията за въвеждане на законодателни реформи; 2) прилагани равностойно по отношение на всички законодателни инициативи (напр. изключенията за спешни досиета понижават качеството на законодателството на ЕС във важни области) и 3) прилагани равностойно по отношение на оценките на въздействието на правото на ЕС, в които понастоящем липсват ключови оценки на количествените последици поради недостатъчно събиране на данни<sup>[4]</sup>.

## РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Съгласно член 14, параграф 1 от Договора за Европейския съюз: „Европейският парламент осъществява, съвместно със Съвета, законодателни [по обикновената законодателна процедура] и бюджетни [по специална законодателна процедура съгласно член 314 от ДФЕС] функции“. Европейският парламент полага усилия за опростяване на законодателния процес, подобряване на качеството при изготвянето на нормативните текстове и гарантиране на прилагането на по-ефективни санкции по отношение на държавите членки, които не спазват нормативната уредба на Съюза. Годишната работна и законодателна програма на Комисията представя основните политически приоритети на Комисията и определя конкретните действия, било то законодателни или незаконодателни, с които съответните приоритети се осъществяват на практика. Парламентът участва действително в създаването на нови закони, тъй като проучва годишната работна програма на Комисията и изразява становището си по въпроса кои са законовите актове, които следва да бъдат внесени.

С оглед на факта, че на Съюза беше предоставена правосубектност, той може да сключва международни споразумения (членове 216—217 от ДФЕС). Всяко споразумение, сключено в областта на общата търговска политика и политиките във всички области, които попадат в приложното поле на обикновената законодателна процедура, изискват одобрението на Европейския парламент (член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС). Например на 28 април 2021 г. [Парламентът даде одобрението си за Споразумението за търговия и сътрудничество между ЕС и Обединеното кралство](#). При други случаи Парламентът вече е показвал, че няма да се поколебае да използва своето вето, ако има сериозни резерви. Така например той отхвърли [Търговското споразумение за борба с фалшифицирането](#) (ACTA) през 2012 г.

---

[3] Jones S. и др., Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays (По-добро регулиране в ЕС: подобряване на качеството и намаляване на закъсненията), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, юни 2022 г.

[4] Sartor G. и др., [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#) (Пътят напред за по-добро регулиране в ЕС — по-добри насоченост, полезни взаимодействия, данни и технологии), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, август 2022 г.



През юли 2022 г. Парламентът прие [доклад по собствена инициатива](#) в отговор на съобщението на [Комисията, озаглавено „По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество“](#).

Проучване, възложено от тематичните отдели на Европейския парламент, показва, че са необходими реформи за по-добро регулиране в ЕС<sup>[5]</sup>. Проучването показва също така, че законодателството на ЕС би могло се облагодетелства от реформа по отношение на неговото изготвяне и неговата структура, за да се улесни цифровата употреба на законодателството от гражданите на ЕС<sup>[6]</sup>.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023

---

[5] Jones S. и др., [Better regulation in the EU \(По-добро регулиране в ЕС\)](#), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, октомври 2023 г.

[6] Xanthaki H., [The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool? \(Принципът на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови. Наистина по-добър инструмент за законотворчество?\)](#), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, октомври 2023 г.



## 1.2.2. ПРИНЦИП НА СУБСИДИАРНОСТ

В областите, които не попадат в изключителната компетентност на Съюза, принципът на субсидиарност, заложен в Договора за Европейския съюз, определя условията, при които Съюзът се ползва с приоритет за действие пред държавите членки.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

### ЦЕЛИ

Принципите на субсидиарност и пропорционалност определят упражняването на компетентността на Европейския съюз. В областите, които не попадат в изключителната компетентност на ЕС, принципът на субсидиарност цели да защити капацитета за вземане на решения и действие на държавите членки и легитимира намесата на Съюза, ако целите на дадено действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, но могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, „поради обхвата или последиците от предвиденото действие“. Въвеждането на този принцип в учредителните договори цели по този начин да доближи упражняването на компетентността на възможно най-близко до гражданите равнище в съответствие с принципа на близост, определен в [член 10, параграф 3 от ДЕС](#).

### ПОСТИЖЕНИЯ

#### А. Произход и историческо развитие

Принципът на субсидиарност е официално въведен с ДЕС, подписан през 1992 г.: ДЕС включва позоваване на принципа в [Договора за създаване на Европейската общност \(ДЕО\)](#). Междувременно [Единният европейски акт](#), подписан през 1986 г., вече беше въвел правилото за субсидиарност в областта на околната среда, макар и без да го назовава. Първоинстанционният съд на Европейските общности постанови в своето [решение от 21 февруари 1995 г. \(Т-29/92\)](#), че преди влизането в сила на ДЕС принципът на субсидиарност не представлява общ принцип на правото, спрямо който да се проверява законосъобразността на актовете на Общността.

Без да променя формулировката на позоваването на принципа на субсидиарност, посочен в преномериран член 5, параграф 2 от ДЕО, [Договорът от Амстердам](#), подписан през 1997 г., прилага към ДЕО [Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност](#) (наричан „Протокол от 1997 г.“). Общият подход по отношение на прилагането на принципа на субсидиарност, договорен по-рано по време на Европейския съвет в Единбург през 1992 г., става правно обвързващ и подлежи на съдебен контрол чрез протокола относно субсидиарността.



Договорът от Лисабон, с който се изменят ДЕС и ДЕО, подписан през 2007 г., въвежда принципа на субсидиарност в член 5, параграф 3 от ДЕС и отменя съответната разпоредба на ДЕО, като същевременно запазва нейната формулировка. Той добавя също ясна препратка към регионалното и местното измерение на принципа на субсидиарност. Освен това Договорът от Лисабон замени Протокола от 1997 г. с нов протокол със същото заглавие (Протокол № 2), в който основното нововъведение се отнася до ролята на националните парламенти при контрола за спазване на принципа на субсидиарност ([1.3.5](#)).

## **Б. Определение**

Общото значение и цели на принципа на субсидиарност се изразяват в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган, по-специално орган на местно самоуправление по отношение на орган на централната власт. Става въпрос за разпределение на правомощия между различните равнища на властта, принцип, който е в основата на институционалното устройство на държавите с федерална структура.

Прилаган в рамките на ЕС, принципът на субсидиарност служи като критерий за регулиране на упражняването на неизключителна компетентност на Съюза. Той изключва намесата на Съюза, когато даден въпрос може да бъде решен ефективно от самите държави членки на централно, регионално или местно равнище. Легитимира упражняването на правомощия от страна на Съюза само когато държавите членки не са в състояние да постигнат в достатъчна степен целите на предвиденото действие и когато то може да има добавена стойност, ако е осъществено на равнището на Съюза.

По смисъла на член 5, параграф 3 от ДЕС, намесата на институциите на Съюза съгласно принципа на субсидиарност предполага спазването на три условия: а) да не става въпрос за област от изключителната компетентност на Съюза (неизключителна компетентност); б) целите на предвиденото действие да не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки (необходимост); в) поради обхвата или последиците на предвиденото действие, то да може да бъде осъществено по-успешно чрез намеса на Съюза (добавена стойност).

## **В. Обхват**

### **1. Граници на компетентността на Съюза**

Принципът на субсидиарност се прилага само в областите, които попадат в споделената между Съюза и държавите членки неизключителна компетентност. Влизането в сила на Договора от Лисабон определи по-точни граници на предоставената на Съюза компетентност. Част първа, дял I от [Договора за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#) (подписан през 2007 г. и влязъл в сила през 2009 г.) определя три категории на компетентност на Съюза (изключителна, споделена и допълваща компетентност) и съдържа списък на областите, спрямо които се упражняват компетенциите от тези категории.

### **2. Адресати на принципа на субсидиарност**

Принципът на субсидиарност се отнася до всички институции на Съюза и има особено практическо значение в рамките на законодателните процедури. Договорът от Лисабон засили съответната роля на националните парламенти и на Съда по отношение на контрола за спазване на принципа на субсидиарност.



След като въведе изрично позоваване на поднационалното измерение на принципа на субсидиарност, Договорът от Лисабон също така засили ролята на Европейския комитет на регионите и разкри възможност, по преценка на националните парламенти, за участие на разполагащите със законодателни правомощия регионални парламенти в механизма за предварително ранно предупреждение.

#### Г. Контрол от страна на националните парламенти

По смисъла на член 5, параграф 3, алинея 2 и на член 12, буква б) от ДЕС националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в Протокол № 2. По силата на механизма за предварително ранно предупреждение всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент разполага с осем седмици, считано от датата на предаване на проекта на законодателен акт, да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросното предложение не спазва принципа на субсидиарност. Когато мотивираното становище изказва мнението на най-малко една трета от гласовете, разпределени на националните парламенти (един глас на камара за двукамарните парламенти и два гласа за еднокамарните парламенти), проектът трябва да се преразгледа („жълт картон“). Институцията, вносител на проекта на законодателен акт, може да реши да го запази, измени или оттегли, като представя мотивите за това решение. Що се отнася до текстовете във връзка с полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, този таван е по-нисък (една четвърт от гласовете). Когато, в рамките на обикновената законодателна процедура, с най-малко обикновено мнозинство на гласовете, разпределени на националните парламенти, се оспори съответствието на законодателното предложение с принципа на субсидиарност, а Комисията реши да поддържа своето предложение, въпросът се отнася до законодателя (Парламента и Съвета), който се произнася на първо четене. Ако законодателят прецени, че законодателното предложение е несъвместимо с принципа на субсидиарност, той може да го отхвърли с мнозинство от 55 % от членовете на Съвета или с мнозинството от гласовете, подадени в Европейския парламент („оранжев картон“).

Към днешна дата процедурата „жълт картон“ е задействана три пъти, докато процедурата „оранжев картон“ никога не е използвана. През май 2012 г. беше показан първият „жълт картон“ срещу [предложение за регламент на Комисията 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>. Общо 12 от 40-те национални парламенти или техни камари счетоха, че предложението не е в съответствие с принципа на субсидиарност от гледна точка на съдържанието. В крайна сметка Комисията оттегли своето предложение, макар да счете, че няма нарушение на принципа на субсидиарност. През октомври 2013 г. беше показан втори „жълт картон“ от 14 камари на националните парламенти в 11 държави членки вследствие на [предложението](#)

---

[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).





[за регламент за създаване на Европейска прокуратура](#)<sup>[2]</sup>. След като анализира мотивираните становища, получени от националните парламенти, Комисията реши да [запази предложението](#)<sup>[3]</sup>, като посочи, че то е в съответствие с принципа на субсидиарност. Третият „жълт картон“ беше показан през май 2016 г. от 14 камари на 11 държави членки срещу [предложението за преразглеждане на директивата относно командироването на работници](#)<sup>[4]</sup>. И този път Комисията предостави обширни [аргументи](#)<sup>[5]</sup> да запази предложението си, като счете, че то не нарушава принципа на субсидиарност, тъй като въпросът за командированите работници по дефиниция е трансграничен.

Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК) е полезна платформа за националните парламенти, на която те обменят информация, свързана с контрола на субсидиарността. Освен това Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС), поддържана от Европейския комитет на регионите, улеснява обмена на информация между местните и регионалните власти и институциите на ЕС. Сред членовете на МНС са регионалните парламенти и правителства със законодателни правомощия, местните и регионалните власти без законодателни правомощия и сдруженията на местните органи на властта в ЕС. Тя е отворена и за националните делегации на Европейския комитет на регионите и камарите на националните парламенти.

#### Д. Конференция за бъдещето на Европа

През март 2017 г. Комисията създаде специална [Работна група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“](#) като част от програмата за по-добро регулиране, и по-специално дебата за бъдещето на Европа, започнат с [Бялата книга](#) на председателя на Комисията Юнкер. Работната група има за цел: 1) да даде препоръки как по-добре да се прилагат принципите на субсидиарност и пропорционалност; 2) да определи областите на политиката, в които работата може да бъде отново делегирана или окончателно върната на държавите от ЕС и 3) да намери начини за по-добро включване на регионалните и местните органи на властта в създаването и изпълнението на политиките на ЕС.

Въз основа на препоръките, отправени от работната група, през октомври 2018 г. Комисията публикува своя [пакет за субсидиарността](#), чиято цел е да се засили ролята на принципите на субсидиарност и пропорционалност при изготвянето на политиките на ЕС. Една от основните препоръки на работната група беше да се включи таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността в насоките на Комисията за по-добро регулиране и да се използва таблицата, за да се представят констатациите на Комисията в оценките на въздействието, другите оценки и обяснителните меморандуми.

Принципите на субсидиарност и пропорционалност бяха във фокуса и на Конференцията за бъдещето на Европа, в съответствие със [Съвместната](#)

---

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

[3] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно преразглеждане на предложението за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура с оглед на принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2 (COM(2013)0851).

[4] 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](#)).

[5] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, (COM(2016)0505).



[декларация относно Конференцията за бъдещето на Европа](#), подписана от председателите на Парламента, Съвета и Комисията.

#### **Е. Съдебен контрол**

Върху спазването на принципа на субсидиарност може да се упражни последващ контрол (след приемането на законодателния акт) по съдебен път посредством Съда на Европейския съюз. Това е посочено и в Протокола. При все това прилагането на този принцип дава на институциите на Съюза голяма свобода за преценка. В своите решения по дело [C-84/94](#) и дело [C-233/94](#) Съдът уточнява, че спазването на принципа на субсидиарност е сред обстоятелствата, които подлежат задължително на мотивиране, в съответствие с член 296 от ДФЕС. Това изискване е удовлетворено, когато от общия смисъл на съображенията следва, че спазването на принципа е било взето предвид при самото разглеждане на акта. В по-скорошно решение ([дело C-547/14](#), *Philip Morris*, точка 218) Съдът отново потвърди, че трябва да провери „дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“. По отношение на процесуалните гаранции, и по-специално задължението за представяне на мотиви по отношение на принципа на субсидиарност, Съдът на ЕС припомни, че спазването на задължението за мотивиране „трябва да се преценява с оглед не само на текста на оспорвания акт, но и на контекста му и обстоятелствата в конкретния случай“ (точка 225).

Държавите членки могат да предявяват иски за отмяна пред Съда на ЕС за неспазване на принципа на субсидиарност в законодателен акт от името на своя национален парламент или негова камара в съответствие със своята национална правна система. Комитетът на регионите също може да предявява иск от този род срещу законодателни актове, за чието приемане съгласно ДФЕС е предвидено да бъде консултиран.

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Парламентът беше инициатор на концепцията за субсидиарност, като на 14 февруари 1984 г. предложи с приемането на проекта на Договора за Европейския съюз разпоредба, според която в случаите, когато Договорът предоставя на Съюза споделена компетентност с тази на държавите членки, държавите членки могат да действат, ако Съюзът не е приел нормативен акт. Нещо повече, в предложението се подчертава фактът, че Съюзът трябва да се намесва само за изпълнението на задачи, които могат да бъдат осъществени по-ефикасно със съвместни усилия, отколкото от държавите, действащи поотделно.

Европейският парламент подновява тези предложения в множество резолюции (например резолюциите от 23 ноември 1989 г., 14 декември 1989 г., 12 юли 1990 г., 21 ноември 1990 г. и 18 май 1995 г.), в които припомня своята подкрепа за принципа на субсидиарност.

#### **А. Междуинституционални споразумения**

Парламентът прие редица мерки, за да изпълнява ролята си съгласно Договорите по отношение на прилагането на принципа на субсидиарност. Съгласно член 43 от Правилника за дейността на ЕП „при разглеждането на предложение за



законодателен акт Парламентът обръща особено внимание дали предложението зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност<sup>[6]</sup>. Комисията по правни въпроси е парламентарната комисия, която има хоризонтална отговорност за упражняването на контрол по отношение на спазването на принципа на субсидиарност. В тази връзка тя редовно изготвя доклад относно годишните доклади на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността.

На 25 октомври 1993 г. Съветът, Парламентът и Комисията подписаха междуинституционално споразумение<sup>[6]</sup>, в което ясно се изразява волята на трите институции да напредват решително в тази посока. По този начин те се ангажират да спазват принципа на субсидиарност. Със споразумението се определят, чрез процедури за уреждане на прилагането на принципа на субсидиарност, редът и условията за упражняване на компетентността, предоставена от Договорите на институциите на Съюза, така че да могат да бъдат осъществени целите, предвидени в тези договори. Комисията се ангажира да взема предвид принципа на субсидиарност, както и да обосновава и мотивира неговото спазване. Същото се отнася и за Парламента и Съвета в рамките на предоставената им компетентност.

Съгласно [Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество](#) от 13 април 2016 г. (което замени Споразумението от декември 2003 г. и Междуинституционалния общ подход при оценка на въздействието от ноември 2005 г.) Комисията трябва да обосновава в обяснителния меморандум предложените мерки по отношение на принципа на субсидиарност и да го взема предвид в своите оценки на въздействието. Освен това, със сключването на [рамковото споразумение от 20 ноември 2010 г.](#)<sup>[7]</sup>, Парламентът и Комисията поемат ангажимент да си сътрудничат с националните парламенти, за да улеснят упражняването на техните правомощия за контрол във връзка с принципа на субсидиарност.

## **Б. Резолюции на Европейския парламент**

Още в [резолюцията си от 13 май 1997 г.](#)<sup>[8]</sup> Европейският парламент заяви, че принципът на субсидиарност е задължителна правна норма, като същевременно припомни, че неговото прилагане не следва да бъде пречка за упражняването на изключителната компетентност на Съюза, нито да се използва като претекст за поставяне под съмнение на достиженията на правото на Общността. В своята [резолюция от 8 април 2003 г.](#)<sup>[9]</sup> Парламентът добави, че уреждането на разногласията трябва да се осъществява по възможност на политическо равнище, като същевременно се отчитат предложенията на Конвента за бъдещето на Европа относно създаването на „механизъм за ранно

---

[6] Междуинституционално споразумение от 25 октомври 1993 г. между Парламента, Съвета и Комисията относно процедурите за прилагане на принципа на субсидиарност, ОВ С 329, 6.12.1993 г., стр. 135.

[7] Рамково споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия, ОВ L 304, 20.11.2010 г., стр. 47.

[8] Резолюция на Европейския парламент относно доклада на Комисията до Европейския съвет „По-добро законотворчество — 1997 г.“, ОВ С 98, 9.4.1999 г., стр. 500.

[9] Резолюция на Европейския парламент относно доклада на Комисията до Европейския съвет относно „По-добро законотворчество — 2000 г.“ (съгласно член 9 от Протокола към Договора за ЕО относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност) и относно доклада на Комисията до Европейския съвет „По-добро законотворчество — 2001 г.“ (съгласно член 9 от Протокола към Договора за ЕО относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност), ОВ С 64Е, 12.3.2004 г., стр. 135.



предупреждение“ на националните парламенти в областта на субсидиарността. И наистина такъв механизъм беше включен в Договора от Лисабон (вж. по-горе и [1.3.5](#)).

В [резолуцията си от 13 септември 2012 г.](#) <sup>[10]</sup> Парламентът приветства по-тясното участие на националните парламенти в разглеждането на законодателни предложения в светлината на принципите на субсидиарност и пропорционалност и предлага да се проучи как биха могли да бъдат преодолени всякакви пречки пред участието на националните парламенти в контролния механизъм за субсидиарност.

В [резолуцията си от 18 април 2018 г.](#) <sup>[11]</sup> Парламентът отбеляза рязкото увеличаване на броя на мотивирани становища, представени от националните парламенти, което показва все по-голямото им участие в процеса на вземане на решение на Съюза. Той приветства също така интереса от страна на националните парламенти за приемане на по-проактивна роля чрез използване на процедурата „зелен картон“. В тази връзка Парламентът препоръча да се използват в пълна степен съществуващите инструменти, които дават възможност на националните парламенти да участват в законодателния процес, без да се създават нови институционални и административни структури.

В своята [резолуция от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа](#) <sup>[12]</sup> Парламентът подчерта фундаменталната роля на местните органи, и по-специално на регионалните парламенти със законодателни правомощия. Той също така взе под внимание препоръките на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“, но посочи, че много от тях, особено по отношение на ролята на националните парламенти и необходимостта от реформиране на системата за ранно предупреждение, вече са били изтъкнати от Парламента.

В своята [резолуция от 24 юни 2021 г.](#) <sup>[13]</sup> Парламентът посочи, че местните и регионалните органи прилагат и използват приблизително 70 % от законодателството на ЕС, и призова Комисията да ги включи по-активно в процеса на консултации и да интегрира „образец на таблица“ за оценка на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в целия процес на вземане на решения. Парламентът подчерта също, че настоящата структура на процедурата за прилагане на механизма за контрол на субсидиарността води до това националните парламенти да отделят прекалено много време за технически и правни оценки при кратки срокове, което усложнява целта за провеждане на по-задълбочена политическа дискусия относно европейската политика.

Eeva Pavu  
03/2024

---

[10]Резолуция на Европейския парламент от 13 септември 2012 г. относно 18-ия доклад относно „по-доброто законотворчество“ — прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност (2010 г.), ОВ С 353Е, 3.12.2013 г., стр. 117.

[11]Резолуция на Европейския парламент от 18 април 2018 г. относно годишните доклади за 2015—2016 г. относно субсидиарността и пропорционалността ([2017/2010\(INI\)](#)), ОВ С 390, 18.11.2019 г., стр. 94.

[12]Резолуция на Европейския парламент от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Резолуция на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. относно регулаторната пригодност на Европейския съюз, субсидиарността и пропорционалността — доклад относно по-доброто законотворчество за 2017, 2018 и 2019 г. ([2020/2262\(INI\)](#)).



### 1.2.3. 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<sup>[1]</sup>

### 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;

---

[1]ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН ПРЕМАХНА ПРОЦЕДУРАТА НА СЪТРУДНИЧЕСТВО, ВЪВЕДЕНА С ЕДИННИЯ ЕВРОПЕЙСКИ АКТ ПРЕЗ 1986 Г.



- 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  
11/2023



## 1.2.4. 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 на 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 публичния дълг доведе до 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

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

- Предложение: от всяка държава членка, Парламента 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 конференциите спорадично, но значението на това участие се увеличава все повече: за известно време той бе представяван от своя председател или от двама от своите членове; 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 на 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 ДЕС); уведомяване на националните парламенти и Европейския парламент; Европейският съвет постига съгласие по условията за допустимост;
- Роля на Комисията: консултативна; тя взема активно участие при подготовката и провеждането на преговорите;
- Роля на Парламента: дава 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 бъде изслушана 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: дава 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 дава 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 премахна 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: от 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);
- Вътрешен 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 Европейската централна банка (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 изработиха Договора за стабилност, координация и управление (ДСКУ) в рамките на 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. Договорът включва по-специално изискването в националните правни системи да съществува правило за балансиран бюджет (фискален пакт). От 25-те договарящи се страни по ДСКУ общо 22 са официално обвързани от фискалния пакт (19-те държави членки от еврозоната, както и България, Дания и Румъния).

#### **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, както и това на председателя и другите членове на Комисията, все пак изисква гласуване за одобрение от Европейския парламент.
- 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 фискалното 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<sup>[1]</sup>, в която отправи препоръки за бъдещото развитие на засиленото сътрудничество. По-специално Парламентът счита, че е необходимо да се изработи процедура за ускорено разрешаване на засилено сътрудничество в области с висока политическа значимост, така че разрешаването да става в рамките на период, по-кратък от 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.

В своята резолюция от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа<sup>[2]</sup> Парламентът се застъпи за използването на общите клаузи за преход (член 48, параграф 7, точка 1 и член 48, параграф 7, точка 2 от ДЕС) и други специфични клаузи за преход, за да се спомогне за преодоляване на безизходицата поради изискването за гласуване с единодушие, без да се налага да се търсят междуправителствени решения извън обхвата на Договорите. В [доклада за окончателните резултати от Конференцията за бъдещето на Европа](#), който беше представен на председателите на трите институции на 9 май 2022 г., се подчертава значението на преразглеждането на процесите за вземане на решения с единодушие. На 11 юли 2023 г. Парламентът прие резолюция<sup>[3]</sup> относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС.

Eeva Pavu  
03/2024

---

[1]Резолюция на Европейския парламент от 12 февруари 2019 г. относно прилагането на разпоредбите на Договора относно засиленото сътрудничество (ОВ С 449, 23.12.2020 г., стр. 16).

[2]Резолюция на Европейския парламент от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа (ОВ С 449, 23.12.2020 г., стр. 90).

[3]Резолюция на Европейския парламент от 11 юли 2023 г. относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС. приети текстове.





## 1.2.5. БЮДЖЕТНА ПРОЦЕДУРА

Ролята на Парламента в бюджетната процедура постепенно се засили с влизането в сила на бюджетните договори от 1970 г. и 1975 г. През 2009 г. [Договорът от Лисабон](#) даде на Парламента и на Съвета равни правомощия по отношение на целия бюджет на ЕС.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 314 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС) и член 106а от [Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия](#);
- Членове 39—55 от [Финансовия регламент \(Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти \(ЕС\) № 1296/2013, \(ЕС\) № 1301/2013, \(ЕС\) № 1303/2013, \(ЕС\) № 1304/2013, \(ЕС\) № 1309/2013, \(ЕС\) № 1316/2013, \(ЕС\) № 223/2014 и \(ЕС\) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент \(ЕС, Евратом\) № 966/2012\)](#);
- [Междоинституционално споразумение \(МИС\) между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление](#).

### ЦЕЛИ

Упражняването на бюджетни правомощия се изразява в определянето на общата сума и разпределението на годишните разходи на ЕС, както и на приходите, необходими за покриването им, както и в упражняването на контрол върху изпълнението на бюджета. Бюджетната процедура сама по себе си включва изготвянето и приемането на бюджета ([1.4.1](#) за информацията относно приходите на ЕС, [1.4.2](#) за информацията относно разходите, [1.4.3](#) за информацията относно многогодишната финансова рамка, [1.4.4](#) за информацията относно изпълнението на бюджета и [1.4.5](#) за информацията относно бюджетния контрол).

### ОПИСАНИЕ

#### А. Контекст

Заедно, Европейският парламент и Съветът съставляват бюджетния орган. Преди 1970 г. бюджетните правомощия бяха предоставени единствено на Съвета, като Парламентът имаше само консултативна роля. С Договорите от 22 април 1970 г. и 22 юли 1975 г. бюджетните правомощия на Парламента бяха увеличени:

- с [Договора от 1970 г.](#) Съветът запази правото си на окончателно решение относно „задължителните разходи“, произтичащи от задълженията по Договора или от актове, приети в съответствие с Договора, докато Парламентът имаше право на окончателно решение относно „незадължителните разходи“, които първоначално възлизаха на 8% от бюджета;



- с [Договора от 1975 г.](#) на Парламента беше предоставено правото да отхвърля бюджета като цяло.

До влизането в сила на Договора от Лисабон, Съветът и Парламентът провеждаха по две четения в хода на бюджетната процедура, в края на която Парламентът можеше или да приеме бюджета, или да го отхвърли изцяло.

Следващите договори не внесоха съществени изменения, до големите промени, извършени с Договора от Лисабон, който въведе опростена и по-прозрачна бюджетна процедура (бюджетна процедура със съвместно вземане на решение). Промените произтичат главно от премахването на разграничението между задължителните и незадължителните разходи. Това позволява еднакво третиране на всички разходи в рамките на една и съща процедура, която беше допълнително опростена, със само едно четене във всяка от институциите, въз основа на представения от Комисията проектобюджет.

## **Б. Етапите на процедурата**

В член 314 от ДФЕС се определят етапите и сроковете, приложими по време на бюджетната процедура. Но според съществуващата практика всяка година, преди началото на бюджетната процедура, институциите приемат „прагматичен“ график.

### **1. Първи етап: внасяне на проектобюджета от Комисията**

Парламентът и Съветът формулират указания относно приоритетите за бюджета. Комисията изготвя проектобюджета и го внася в Съвета и в Парламента (не по-късно от 1 септември, съгласно член 314, параграф 2 от ДФЕС, но според прагматичния график — до края на април или началото на май). Комисията може да внася изменения в проектобюджета на по-късен етап, за да вземе предвид нови събития, но не по-късно от момента на свикване на помирителния комитет (вж. по-долу).

### **2. Втори етап: приемане на позицията на Съвета по проектобюджета**

Съветът приема позицията си по проектобюджета и я изпраща на Парламента (съгласно член 314, параграф 3 от ДФЕС тя трябва да бъде представена най-късно до 1 октомври, но в съответствие с прагматичния график тя се изпраща до края на месец юли). Съветът трябва да информира изчерпателно Парламента за причините за приемането на неговата позиция.

### **3. Трети етап: четене в Парламента**

Парламентът разполага с четиридесет и два дни за отговор. В рамките на този срок той може да одобри позицията на Съвета или да откаже да вземе решение, като в този случай бюджетът се счита за окончателно приет, или пък да предложи изменения, ако такива бъдат приети с мнозинство от членовете на ЕП. В този случай така измененият проект се предава обратно на Съвета и на Комисията. След което председателят на Парламента, съгласувано с председателя на Съвета, трябва да свика незабавно помирителния комитет.

### **4. Четвърти етап: заседание на помирителния комитет и приемане на бюджета**

От деня на свикването си, помирителният комитет (който се състои от равен брой представители на Съвета и на Парламента) има двадесет и един дни, за да постигне споразумение по общ проект. За целта той трябва да вземе решение с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните



представители и с мнозинство от членовете, представляващи Парламента. Комисията участва в работата на помирителния комитет и предприема всички необходими инициативи, за да подпомогне сближаването на позициите на Парламента и на Съвета.

Ако в рамките на горепосочения срок от двадесет и един дни помирителният комитет не постигне споразумение по общ проект, Комисията представя нов проектобюджет. Ако помирителният комитет постигне споразумение по общ проект в рамките на определения срок, Парламентът и Съветът разполагат със срок от четиринадесет дни, считано от датата на това споразумение, за да одобрят общия проект. Таблицата по-долу обобщава възможните резултати в края на 14-дневния срок.

#### Процес на одобрение на общия проект от помирителния комитет

Позиции по общия проект	Парламент	Съвет	Резултат
<b>+ = приема се</b> <b>- = отхвърля се</b> <b>Няма = не е взето решение</b>	+	+	Общият проект е приет
		-	Евентуално, връщане към позицията на Парламента <sup>[1]</sup>
		Няма	Общият проект е приет
	Няма	+	Общият проект е приет
		-	Комисията представя нов проектобюджет
		Няма	Общият проект е приет
	-	+	Комисията представя нов проектобюджет
		-	Комисията представя нов проектобюджет
		Няма	Комисията представя нов проектобюджет

Ако процедурата завърши успешно, председателят на Парламента обявява, че бюджетът е окончателно приет. Ако в началото на дадена финансова година не е постигнато споразумение, се прилага временно режим на суми в размер на една дванадесета до постигането на споразумение. В този случай сума, равна на не повече от една дванадесета от бюджетните кредити за предходната финансова година, може да бъде изразходвана всеки месец по отношение на всяка глава от бюджета. Тази сума не може да превишава една дванадесета от бюджетните кредити, предвидени в същата глава от проектобюджета. Въпреки това, съгласно член 315 от ДФЕС, по предложение на Комисията, Съветът може да разреши извършването на разходи, надвишаващи тази една дванадесета (в съответствие с член 16 от Финансовия регламент), освен ако в срок от тридесет дни Парламентът не реши да намали разходите, разрешени от Съвета.

#### 5. Допълнителни и коригиращи бюджети

В случай на неизбежни, изключителни или непредвидени обстоятелства (в съответствие с член 44 от Финансовия регламент) Комисията може да

[1] Това се случва, ако Парламентът потвърди някои или всички свои предишни изменения с мнозинство от своите членове и три пети от подадените гласове. Ако Парламентът не постигне необходимото мнозинство, се приема позицията, договорена в общия проект.



предложи проекти на коригиращи бюджети за изменение на приетия за текущата година бюджет. За коригиращите бюджети се прилагат същите правила като тези за общия бюджет.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

### А. Правомощия съгласно член 314 отДФЕС

През 1970 г. Парламентът придоби правото на окончателно решение относно незадължителните разходи. Процентът на незадължителните разходи се увеличи от 8% в бюджета за 1970 г. на над 60% в бюджета за 2010 г., когато за последен път беше приложено това разграничение. С премахването на разграничението между задължителни и незадължителни разходи, Парламентът вече споделя със Съвета правомощията за определяне на всички бюджетни разходи. Позицията на Парламента може дори да се счита за по-силна от тази на Съвета, тъй като последният никога не може да наложи бюджет срещу волята на Парламента, докато Парламентът може при определени обстоятелства да вземе окончателно решение и да наложи бюджет срещу волята на Съвета (вж. Б.4. по-горе). Но това е малко вероятно и би било по-подходящо да се каже, че като цяло новата бюджетна процедура се основава на реална (макар и специфична) процедура на съвместно вземане на решения, при която Парламентът и Съветът действат в условия на равнопоставеност при вземането на решения за всички разходи на Съюза. Парламентът е отхвърлял бюджета в неговата цялост на два пъти (през декември 1979 г. и декември 1984 г.) от придобиването на това правомощие през 1975 г. Откакто са в сила новите правила съгласно Договора от Лисабон, помирителният комитет не е успявал да постигне споразумение три пъти (при бюджета за 2011 г., 2013 г. и 2015 г.). И в трите случая беше приет новият проектобюджет, представен от Комисията, който отразяваше почти постигнатия в рамките на помирителната процедура компромис.

По отношение на бюджета за 2023 г. Парламентът и Съветът постигнаха предварително споразумение на 14 ноември 2022 г., в рамките на срока на помирителната процедура. Съветът прие окончателното споразумение за бюджета на 22 ноември, а Парламентът го прие на пленарно заседание на следващия ден, след което председателят на Парламента подписа окончателния текст.

Както беше договорено между Парламента и Съвета, в бюджета за 2023 г. общото равнище на бюджетните кредити за поети задължения се определя на 186,6 милиарда евро, а равнището на бюджетните кредити за плащания — на 168,6 милиарда евро.

Парламентът се бори и осигури повече средства в бюджета на ЕС за 2023 г. — над 1 милиарда евро повече спрямо първоначалното предложение на Комисията, с цел справяне с последиците от войната в Украйна, както и за енергетиката, климата и възстановяването от пандемията.

### Б. Междуинституционалните споразумения за бюджетната дисциплина (МИС) и многогодишните финансови рамки (МФР) (1.4.3)

След многократни спорове относно правното основание за изпълнението на бюджета, през 1982 г. институциите приеха съвместна декларация, в която бяха определени също така мерки за гарантиране на по-гладко



приключване на бюджетната процедура. Това беше последвано от поредица междуинституционални споразумения, обхващащи периодите 1988—1992 г., 1993—1999 г., 2000—2006 г. и 2007—2013 г. [Междуинституционалното споразумение за периода 2021—2027 г.](#) влезе в сила през декември 2020 г. Тези последователни споразумения осигуриха междуинституционална референтна рамка за годишните бюджетни процедури, като значително подобриха начина, по който се провеждат бюджетните процедури.

Настоящото МИС има за цел да наложи бюджетна дисциплина, да подобри функционирането на годишната бюджетна процедура и сътрудничеството между институциите по бюджетните въпроси, както и да осигури добро финансово управление. То цели също така да се гарантира сътрудничеството и да се изготви пътна карта за въвеждане, в рамките на МФР за периода 2021—2027 г., на нови собствени ресурси, достатъчни за покриване на задълженията, свързани с плащанията по линия на Инструмента на ЕС за възстановяване, създаден с [Регламент \(ЕС\) 2020/2094 на Съвета](#).

Въпреки че МФР не заменят годишната бюджетна процедура, междуинституционалните споразумения доведоха до бюджетна процедура със съвместно вземане на решение, която дава възможност на Парламента да отстоява ролята си на пълноправно подразделение на бюджетния орган, да засилва доверието в себе си като институция и да насочва бюджета към своите политически приоритети. Договорът от Лисабон и Финансовият регламент също така предвиждат, че при годишния бюджет трябва да се спазват таваните, определени в МФР, а при МФР трябва да се спазват таваните, установени с решението за собствените ресурси.

## **В. Европейският семестър**

На 7 септември 2010 г. Съветът по икономически и финансови въпроси одобри въвеждането на „Европейски семестър“ — цикъл на координация на икономическите политики на равнището на ЕС с цел постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Той представлява ежегоден шестмесечен период, през който се прави преглед на бюджетните и структурните политики на държавите членки, за да се открият евентуални несъответствия и възникващи дисбаланси. Въз основа на аналитична икономическа оценка Комисията изготвя насоки за политиката и/или препоръки към държавите членки, като тези насоки обхващат фискалните, макроикономическите и структурните реформи. Целта на Европейския семестър е да се подобри координацията в момент, когато най-важните бюджетни решения все още са в процес на подготовка на национално равнище. В допълнение към координацията на националните бюджети, Парламентът се стреми също така да използва полезните взаимодействия и да засилва координацията между националните бюджети и бюджета на ЕС.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по бюджетите](#).

**Eleanor Remo James**  
04/2023



## **1.3. ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**



### 1.3.1. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ: ИСТОРИЧЕСКА СПРАВКА

Европейският парламент произхожда от Общата асамблея на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), която става обща асамблея на съществуващите по това време три наднационални Европейски общности. Впоследствие Асамблеята е преименувана на „Европейски парламент“. С годините институцията, чиито членове от 1979 г. насам се избират пряко, претърпява дълбоки промени: от асамблея с назначени членове, тя се превръща в пряко избираем парламент с призната роля при определянето на политическия дневен ред на Европейския съюз.

#### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Учредителните договори ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#));
- Решение и [Акт](#) за избирането на членове на Парламента чрез преки всеобщи избори от 20 септември 1976 г., изменен с Решения на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г.;
- Член 14, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

#### ТРИ ОБЩНОСТИ, ЕДНА АСАМБЛЕЯ

След създаването на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия Общата асамблея на ЕОВС се разширява и става асамблея на трите общности. В състав от 142-ма членове новата асамблея провежда първото си заседание в Страсбург на 19 март 1958 г. като „Европейска парламентарна асамблея“. На 30 март 1962 г. тя е преименувана на „Европейски парламент“.

#### ОТ АСАМБЛЕЯ С НАЗНАЧЕНИ ЧЛЕНОВЕ КЪМ ПРЯКО ИЗБИРАЕМ ПАРЛАМЕНТ

Преди въвеждането на преки избори членовете на Европейския парламент („членовете на ЕП“) се назначават от съответните национални парламенти на държавите членки. Така всички членове на ЕП имат двоен мандат.

На срещата на високо равнище, проведена в Париж на 9 и 10 декември 1974 г., се решава преки избори „да се проведат през или след 1978 г.“, като на Парламента се възлага да представи нови предложения за замяна на първоначалния проект на конвенция от 1960 г. През януари 1975 г. Парламентът приема нов проект на конвенция, въз основа на който държавните и правителствените ръководители, преодолявайки редица различия, постигат съгласие на своята среща на 12 и 13 юли 1976 г.

Решението и Актът за избиране на членове на Асамблеята чрез всеобщи преки избори са подписани в Брюксел на 20 септември 1976 г. След като е ратифициран от всички държави членки, актът влиза в сила през юли 1978 г., а първите избори се провеждат на 7 и 10 юни 1979 г.



## РАЗШИРЯВАНЕ

С присъединяването на Дания, Ирландия и Обединеното кралство към Европейските общности на 1 януари 1973 г. ([първото разширяване](#)) броят на членовете на ЕП се увеличава със 198.

При второто разширяване, с [присъединяването на Гърция](#) на 1 януари 1981 г., гръцкият парламент назначава 24 гръцки членове на ЕП, които през октомври 1981 г. са заменени с пряко избрани членове на ЕП. Вторите преки избори се провеждат на 14 и 17 юни 1984 г.

На 1 януари 1986 г., с [третото разширяване](#), броят на местата в Парламента нараства от 434 на 518 с присъединяването на 60 испански и 24 португалски членове на ЕП, назначени от националните парламенти и впоследствие заменени с пряко избрани членове на ЕП.

След обединението на Германия съставът на Парламента бива съобразен с настъпилата демографска промяна. В съответствие с предложенията на Парламента в [резолуцията му от 10 юни 1992 г.](#), озаглавена „A uniform electoral procedure: a scheme for allocating the seats of Members of the European Parliament“ (Уеднаквена изборителна процедура: схема за разпределение на местата на членовете на Европейския парламент), за изборите през юни 1994 г. броят на членовете на ЕП нараства от 518 на 567. След [четвъртото разширяване на ЕС](#) броят на членовете на ЕП става 626, със справедливо разпределение на места за новите държави членки, в съответствие с горепосочената резолюция.

Междуправителствената конференция от Ница, чиито заседания се провеждат през цялата 2000 г., въвежда ново разпределение на местата в Парламента, което се прилага на проведените през 2004 г. избори за Европейски парламент. Максималният брой членове на ЕП (установен преди това на 700) става 732. Броят на местата, предоставени на петнадесетте вече съществуващи държави членки, е намален с 91 (от 626 на 535). Оставащите 197 места се разпределят пропорционално между всички вече съществуващи и нови държави членки.

С [присъединяването на България и Румъния](#) на 1 януари 2007 г. броят на местата в Парламента е временно увеличен на 785, за да бъдат посрещнати членовете на ЕП от тези страни. След изборите през 2009 г., състояли се от 4 до 7 юни, броят на местата е намален на 736. Тъй като съгласно член 14, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) Договорът от Лисабон определя максималния брой на членовете на ЕП на 751, който да бъде увеличен временно на 754 до следващите избори, през мандата 2009—2014 г. към избраните през юни 2009 г. 736 членове се присъединяват 18 членове на ЕП след ратифицирането от държавите членки на протокол за изменение, приет на междуправителствената конференция на 23 юни 2010 г. С присъединяването на Хърватия на 1 юли 2013 г. максималният брой на местата е временно увеличен на 766, за да бъдат посрещнати 12-те хърватски членове на ЕП, избрани през април 2013 г. (в съответствие с член 19 от [Акта относно условията за присъединяване на Република Хърватия](#)).

За изборите през 2014 г. общият брой места е отново намален на 751. Впоследствие разпределението на местата се преразглежда отново с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство, което влиза в сила на 1 февруари





2020 г. (1.3.3) В резултат на демографските промени в държавите членки след изборите през 2019 г. са разпределени 11 допълнителни места съгласно предложение на Парламента в неговата [резолюция от 15 юни 2023 г.](#) Европейският съвет трябва да приеме окончателното решение с единодушие, което след това ще изисква одобрението на Парламента.

## ПОСТЕПЕННО УВЕЛИЧАВАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА

Замяната на вноските на държавите членки със собствени ресурси на Общността (1.4.1) води до първото разширяване на бюджетните правомощия на Парламента съгласно [Договора от Люксембург](#), подписан на 22 април 1970 г. На [22 юли 1975 г. в Брюксел](#) е подписан втори договор по същия въпрос, с който правомощията на Парламента се увеличават отново (1.1.2).

[Единният европейски акт](#) от 17 февруари 1986 г. засилва ролята на Парламента в някои законодателни области (процедура на сътрудничество) и изисква одобрението на Парламента за договорите за присъединяване и асоцииране.

Със създаването на Европейския съюз и въвеждането на процедурата за съвместно вземане на решение в някои законодателни области и разширяването на процедурата на сътрудничество в други, [Договорът за Европейския съюз](#) от 7 февруари 1992 г. бележи началото на превръщането на Парламента в съзаконодателен орган. С него на Парламента са предоставени правомощия за окончателно одобрение на състава на Комисията като цяло: това е важна крачка напред по отношение на упражняването на политически контрол от Парламента върху изпълнителната власт на ЕС (1.1.3).

С [Договора от Амстердам](#) процедурата за съвместно вземане на решение се въвежда за повечето законодателни области, като същевременно тя е реформирана така, че Парламентът да стане съзаконодател на равни начала със Съвета. Назначаването на председателя на Комисията вече подлежи на одобрение от страна на Парламента, което увеличава парламентарния контрол над изпълнителната власт. С Договора от Ница обхватът на процедурата за съвместно вземане на решение се разширява още повече.

[Договорът от Ница](#), който изменя Договора за ЕС и договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове, е подписан на 26 февруари 2001 г. и влиза в сила на 1 февруари 2003 г. Целта на този нов договор е да се реформира институционалната структура на Европейския съюз, за да може тя да устои на предизвикателствата на бъдещо разширяване. Законодателните и надзорните правомощия на Парламента се увеличават, а в Съвета се въвежда гласуване с квалифицирано мнозинство в повече области (1.1.4).

[Договорът за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#) (1.1.5) от 13 декември 2007 г. е друго важно разширяване на обхвата както на прилагането на квалифицирано мнозинство при гласуване в Съвета (въз основа на нов метод от 1 ноември 2014 г. — член 16 от Договора за ЕС), така и на прилагането на процедурата за съвместно вземане на решение (която вече се прилага в приблизително 45 нови законодателни области). Тази „обикновена законодателна процедура“ става най-широко използваната процедура за вземане на решения, която обхваща всички важни области на политиката на ДФЕС (член 294 — предишен член 250 от Договора за ЕО).



Парламентът започва да играе по-значима роля и при подготвянето на бъдещи изменения на договорите (член 48 от Договора за ЕС). Освен това, като част от Договора от Лисабон (и първоначално като част от неуспешния проект на Договор за създаване на Конституция за Европа), [Хартата на основните права на Европейския съюз](#), подписана от председателите на Европейския парламент, Комисията и Съвета на Европейския съвет в Ница на 7 декември 2000 г., става правнообвързваща (4.1.2).

С европейските избори от 23 до 26 май 2019 г. става ясно, че Парламентът е приложил изцяло разпоредбите на член 14 от ДЕС, съгласно които „Европейският парламент осъществява, съвместно със Съвета, законодателни и бюджетни функции. Той осъществява функции по политически контрол и консултативни функции в съответствие с условията, предвидени в Договорите. Той избира председателя на Комисията.“

Неотдавнашно проучване на приноса на Парламента за растежа показва, че законодателството, което Парламентът изготвя, допринася с над един трилион евро годишно за БВП на ЕС чрез укрепване на правата на жителите и предприятията в ЕС<sup>[1]</sup>. Друг съществен принос се предоставя от бюджета на ЕС (1.4.3)<sup>[2]</sup>. Основаното на факти и експертни становища законодателство се подкрепя от [проучвания и семинари](#), извършвани от пет тематични отдела, които предоставят независими експертни познания, анализи и политически консултации с високо качество по искане на комисиите, делегациите, председателя на ЕП, Бюрото и генералния секретар.

За изборите през 2014 г. и 2019 г., европейските политически партии (1.3.3) представиха на избирателите „водещи кандидати“ за длъжността председател на Европейската комисия. Номинирането на водещи кандидати със сигурност доведе до увеличаване на избирателната активност на изборите за Европейски парламент.

След подписването на 24 януари 2020 г. на [Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия](#) Парламентът даде своето одобрение за решението на Съвета за сключване на споразумението за оттегляне (член 50, параграф 2 от Договора за ЕС). Гласуването с 621 срещу 49 гласа на 29 януари 2020 г. беше и последното участие на членовете на ЕП от Обединеното кралство на заседание в Парламента, тъй като оттеглянето влезе в сила на 1 февруари 2020 г.

На 28 април 2021 г. Парламентът даде своето одобрение (член 218, параграф 6, буква а от ДФЕС) за сключването на [Споразумението за търговия и сътрудничество между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, от друга страна](#).

---

[1]Maciejewski M., Contribution to Growth: Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses (Принос за растежа: Осигуряване на икономически ползи за гражданите и предприятията), публикация за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите, Тематичен отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота, Европейски парламент, Люксембург, 2019 г.

[2]Stehrer R. и др., How EU funds tackle economic divide in the European Union (Как средствата от ЕС допринасят за преодоляване на икономическото разделение в Европейския съюз), публикация за комисията по бюджети, Тематичен отдел по бюджетни въпроси, Европейски парламент, Люксембург, 2020 г.



Следващите избори за Европейски парламент ще се проведат между 6 и 9 юни 2024 г.

Настоящият информационен фиш беше изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



## 1.3.2. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ: ПРАВОМОЩИЯ

Парламентът изпълнява своята институционална роля в изготвянето на европейските политики, като упражнява разнообразни функции. Спазването на демократичните принципи на европейско равнище се осигурява чрез участието му в законодателния процес, бюджетните му правомощия и правомощията за контрол, участието му в преразглеждането на Договорите, както и правото му да сезира Съда на Европейския съюз.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 223—234 и член 314 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

### ЦЕЛИ

Като институция, която представлява европейските граждани, Парламентът формира демократичната основа на Европейския съюз. За да се постигне пълна демократична легитимност на ЕС, Парламентът трябва изцяло да участва в законодателния процес на Съюза и да упражнява политически контрол от името на гражданите върху останалите институции на Съюза.

### ПРАВОМОЩИЯ ОТ КОНСТИТУЦИОНЕН ТИП И ПРАВОМОЩИЯ ЗА РАТИФИЦИРАНЕ (1.2.4)

След [Единния европейски акт \(ЕЕА\)](#) сключването на всички договори за присъединяване на нови държави членки, както и на всички договори за асоцииране подлежи на одобрение от Парламента. По силата на същия акт тази процедура се прилага и за международните споразумения, които имат важни бюджетни последици за Съюза (като замества създадената през 1975 г. помирителна процедура). След Договора от Маастрихт тя се прилага също така за споразуменията, които предвиждат изграждането на специфична институционална рамка или изменението на акт, приет съгласно процедурата за съвместно вземане на решения. Парламентът също така трябва да одобри актовете във връзка с избирателната процедура (след Договора от Маастрихт). След приемането на Договора от Амстердам неговото одобрение се изисква и в случаите, когато Съветът желае да направи декларация, че съществува явна опасност някоя държава членка да извърши сериозно нарушение на основните принципи на ЕС, преди да отправи каквито и да било препоръки или да наложи каквито и да било санкции върху въпросната държава членка. И обратно, всяко преразглеждане на Устава на членовете на Европейския парламент трябва да получи одобрението на Съвета.

След влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът може да поема инициативата за преразглеждане на договори и има последната дума дали трябва да се свиква конвенция за изготвяне на бъдещо изменение на договорите (член 48, параграфи 2 и 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)).



## УЧАСТИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС (1.2.3)

Парламентът участва в приемането на законодателни актове на Съюза в различна степен, в зависимост от конкретното правно основание за всеки от тези актове. Ролята му постепенно се е променила от чисто съвещателна до съвместно вземане на решения в условията на равнопоставеност със Съвета.

### А. Обикновена законодателна процедура

След влизането в сила на Договора от Ница (1.1.4) процедурата на съвместно вземане на решение се прилагаше за 46 правни основания от Договора за създаване на Европейската общност (Договор за ЕО). По принцип тази процедура осигури равнопоставеност на Парламента и Съвета. Ако двете институции постигнат съгласие, актът се приемаше на първо или второ четене; ако не се постигне съгласие, актът можеше да бъде приет само след успешна помирителна процедура.

С влизането в сила на Договора от Лисабон (1.1.5) процедурата на съвместно вземане на решения се превърна в обикновената законодателна процедура (член 294 от ДФЕС). Тази процедура се прилага за повече от 40 нови политики, например в областта на свободата, сигурността и правосъдието, външната търговия, политиката в областта на околната среда и общата селскостопанска политика (ОСП).

### Б. Консултация

Процедурата на консултация продължава да се прилага в случаите по членове 27, 41 и 48 от ДЕС и по отношение на данъчното облагане, конкуренцията, хармонизирането на законодателните норми, които не са свързани с вътрешния пазар, и някои аспекти на социалната политика.

### В. Сътрудничество (отменена процедура)

Процедурата на сътрудничество (предишен член 252 от Договора за ЕО) беше въведена с Единния европейски акт, а после разширена съгласно Договора от Маастрихт, така че да обхваща повечето законодателни области, в които Съветът взема решения с мнозинство. Тази процедура задължаваше Съвета на второ четене да вземе предвид предложените от Парламента изменения, приети с абсолютно мнозинство, доколкото те са били приети от Комисията. Въвеждането на тази процедура бележи възникването на истински законодателни правомощия на Парламента, но впоследствие тя беше отменена след влизането в сила на Договора от Лисабон (1.1.5).

### Г. Одобрение

Процедурата за одобрение е въведена с Единния европейски акт през 1986 г. След приемането на Договора от Маастрихт процедурата за одобрение се прилагаше към няколко законодателни области, в които Съветът взема решения с единодушие, ограничаващи се след Договора от Амстердам до структурните фондове и Кохезионния фонд.

Съгласно Договора от Лисабон определени нови области се включват в „процедурата за одобрение“, например тези по членове 7, 14, 17, 27, 48 и 50 от ДЕС и членове 19, 83, 86, 218, 223, 311 и 312 от ДФЕС и мерките, които Съветът трябва да вземе, когато изглежда необходимо действие от страна



на ЕС, а Договорите не предвиждат необходимите за това правомощия (член 352 от ДФЕС).

#### **Д. Право на законодателна инициатива**

Договорът от Маастрихт също така дава на Парламента право на законодателна инициатива, но тя се ограничава до възможността да изиска от Комисията да внесе предложение. Това право е запазено в Договора от Лисабон (член 225 от ДФЕС) и е описано по-подробно в междуинституционално споразумение между Парламента и Комисията. Освен това има няколко конкретни случая, в които Парламентът е получил пряко право на инициатива. Това пряко право се прилага за правилата, отнасящи се до неговия собствен състав, избирането на неговите членове и общите условия за изпълнението на функциите на неговите членове, а също и за създаването на временни анкетни комисии, както и за правилата и общите условия за работата на Омбудсмана.

В [резолуция](#), приета през юни 2022 г., Парламентът заявява, че „е твърдо убеден, че Договорите следва да бъдат преразгледани, така че на Парламента, като на единствената пряко избрана институция на ЕС и следователно институцията, която представлява гласа на гражданите в процеса на вземане на решения в ЕС, да бъде предоставено общо и пряко право да инициира законодателство“.

### **БЮДЖЕТНИ ПРАВОМОЩИЯ ([1.2.5](#))**

Договорът от Лисабон премахва разграничението между задължителни и незадължителни разходи. Освен това той дава равнопоставеност на Парламента със Съвета в годишната бюджетна процедура, която понастоящем е сходна с обикновената законодателна процедура.

Парламентът остава едно от двете направления на бюджетния орган (член 314 от ДФЕС). Той участва в бюджетния процес още от подготвителния етап, поспециално за определяне на общите насоки и на вида разходи. Той приема бюджета окончателно и следи неговото изпълнение (член 318 от ДФЕС). Той освобождава от отговорност за изпълнението на бюджета (член 319 от ДФЕС).

И накрая, Парламентът трябва да даде своето одобрение за многогодишната финансова рамка (МФР) (член 312 от ДФЕС). МФР за периода 2014—2020 г. е първата рамка, за която се прилагат правилата на ДФЕС.

### **ПРАВОМОЩИЯ ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ИЗПЪЛНИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ**

Парламентът разполага с различни контролни правомощия. Той разглежда общия годишен доклад, който му се представя от Комисията (член 233 от ДФЕС), и наблюдава, заедно със Съвета, актовете за изпълнение и делегираните актове на Комисията (членове 290 и 291 от ДФЕС).

#### **А. Утвърждаване на Комисията**

От 1981 г. Парламентът започна неформално да „утвърждава“ Комисията чрез проверка на нейната програма и даване на становище по нея. Но едва след влизането в сила на Договора от Маастрихт (1992 г.) неговото одобрение става задължително изискване, преди държавите членки да назначат председателя и членовете на Комисията като колективен орган. Договорът от Амстердам доразви това правомощие, като изискваше предварителното одобрение на Парламента за определянето на председателя на Комисията преди определянето на останалите



членове. Парламентът въведе през 1994 г. също така изслушванията на номинираните за членове на Европейската комисия. Съгласно Договора от Лисабон кандидатът за председател на Комисията трябва да бъде избран, като се вземат предвид резултатите от изборите за Европейски парламент. Поради това в своята [резолуция от 22 ноември 2012 г. относно изборите за Европейски парламент през 2014 г.](#) Парламентът призова европейските политически партии да номинират кандидати за длъжността председател на Комисията, за да се засили политическата легитимност и на двете институции. От 2014 г. беше въведена т.нар. процедура на Spitzenkandidaten, или водещи кандидати, при която европейските политически партии преди изборите за Европейски парламент определят подобни водещи кандидати за ролята на председател на Комисията. Въпреки че в крайна сметка беше пренебрегнат през 2019 г., процесът се счита за важен за прозрачността и политическата легитимност на институциите на ЕС. (1.3.3).

#### **Б. Вот на недоверие**

Договорът от Рим вече предвиждаше възможност за вот на недоверие срещу Комисията. Понастоящем общите разпоредби за правото на Европейския парламент да гласува вот на недоверие на Комисията са включени в член 17, параграф 8 от ДЕС и в член 234 от ДФЕС. Този вот изисква мнозинство от две трети от подадените гласове, което представлява и мнозинство от членовете на Европейския парламент. Едно успешно гласуване на вот на недоверие води до оставката на Комисията като цяло, включително на заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност по отношение на задълженията, които той/тя изпълнява в рамките на Комисията. Към днешна дата Парламентът безуспешно се е опитвал на няколко пъти да използва въпросните разпоредби на Договора и предишните им варианти, за да отстрани колегиум на Комисията.

#### **В. Парламентарни въпроси**

Въпроси с искане за писмен отговор могат да бъдат задавани от всеки член на ЕП до председателя на Европейския съвет, Съвета, Комисията или заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външната политика и политиката на сигурност. Съгласно член 230 от ДФЕС Комисията трябва да отговаря устно или писмено на въпроси, зададени ѝ от Парламента или неговите членове, а Европейският съвет и Съветът трябва да бъдат изслушвани от Парламента в съответствие с условията, предвидени в процедурните правилници на Европейския съвет и на Съвета.

Съответно парламентарните въпроси могат да бъдат въпроси с искане за писмен или устен отговор със или без разисквания и въпроси за времето за въпроси.

#### **Г. Анкетни комисии**

Съгласно член 226 от ДФЕС Парламентът има правомощието да създава временни анкетни комисии за разследване на твърдения за нарушения или лошо прилагане на правото на ЕС. В същия член се предвижда, че редът и условията за упражняване на правото на разследване трябва да се определят от самия Парламент, който действа чрез регламенти по своя собствена инициатива и след одобрение от Съвета и Комисията. До приемането на такъв регламент правото на разследване се упражнява в съответствие с междуинституционално споразумение от 1995 г., приложено към Правилника за



дейността на Европейския парламент. Парламентът многократно е подчертавал необходимостта от подобряване на комуникацията и сътрудничеството между трите институции, за да може да изпълнява мандата си въз основа на член 226 от ДФЕС. През 2014 г. той прие [позиция относно предложение за регламент относно реда и условията за упражняване на правото на разследване на Европейския парламент](#). При все това преговорите между трите институции по предложението постоянно са в застой. Поради това през април 2019 г. Парламентът прие [резолюция](#), в която изрази своето най-дълбоко несъгласие с отношението на Съвета и Комисията, които, след повече от четири години на неофициални срещи, продължават да възпрепятстват провеждането на официална среща за обсъждане на възможни решения на установените проблеми. В своята резолюция Парламентът счита, че Съветът и Комисията не са спазили принципа на междуинституционално сътрудничество, и ги приканва да възобновят преговорите по въпроса с новоизбрания Парламент.

**Д.** Контрол върху общата външна политика и политика на сигурност.

Парламентът има право да бъде информиран редовно в тези области и може да отправя въпроси или препоръки до Съвета. С него трябва да бъдат провеждани консултации по главните аспекти и основните решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (член 36 от ДЕС). Приемането на [междуинституционалното споразумение относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление](#) също така подобри процедурите за консултация в областта на ОВППС по отношение на финансовите аспекти. Създаването на ролята на върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност засили влиянието на Парламента, тъй като заеманият този пост е също така заместник-председател на Комисията.

## **ОБЖАЛВАНЕ ПРЕД СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Парламентът има право да завежда дела в Съда на Европейския съюз при нарушаване на Договора от друга институция.

Той има право на намеса, т.е. да подкрепи една от страните в дадено съдебно производство пред този съд. Парламентът упражни това право в ключовото дело „Изоглюкоза“ (решение от 29 октомври 1980 г. по дела 138 и 139/79), когато Съдът на ЕС обяви регламент на Съвета за невалиден, тъй като Съветът не е изпълнил задължението си да проведе консултации с Парламента. В рамките на иска за установяване на неправомерно бездействие (член 265 от ДФЕС) Парламентът може да заведе дело срещу институция пред Съда на Европейския съюз за нарушаване на Договора, както в случая с Дело 13/83, по което Съдът произнесе съдебно решение против Съвета поради бездействие в областта на общата транспортна политика.

Съгласно Договора от Амстердам Парламентът получи правомощието да представя иск за отмяна на акт на друга институция, но единствено с оглед на защитата на своите прерогативи. След Договора от Ница вече не е необходимо Парламентът да доказва конкретна заинтересованост, следователно той може да заведе дело по същия начин, както Съветът, Комисията и държавите членки. Парламентът може да бъде ответник по заведени дела срещу акт, приет чрез процедурата на съвместно вземане на решения, или когато негов акт цели правни





последници за трети страни. Така член 263 от ДФЕС потвърждава съдебните решения по дела 320/81, 294/83 и 70/88.

И накрая — Парламентът може да потърси предварително становище от Съда на ЕС относно съвместимостта на международно споразумение с Договора (член 218 от ДФЕС).

#### **ПЕТИЦИИ (4.1.4)**

Когато гражданите на Съюза упражняват правото си да подават петиции, те ги отправят до председателя на Европейския парламент (член 227 от ДФЕС).

#### **ЕВРОПЕЙСКА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА (4.1.5)**

Парламентът организира изслушвания с организаторите на успешно регистрирани европейски граждански инициативи под ръководството на комисията по петиции. На 17 април 2019 г. Парламентът и Съветът приеха официално [Регламент \(ЕС\) 2019/788 относно европейската гражданска инициатива](#), който влезе в сила на 1 януари 2020 г.

#### **НАЗНАЧАВАНЕ НА ОМБУДСМАНА**

Съгласно Договора от Лисабон Европейският омбудсман се избира от Европейския парламент (член 228 от ДФЕС) ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy  
04/2024



### 1.3.3. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ: ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРАНЕ

Организацията и функционирането на Европейския парламент са уредени в Правилника за дейността му. Политическите органи, парламентарните комисии, делегациите и политическите групи определят насоките на дейността на Парламента.

#### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 14 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 223, 224, 226, 229, 231 и 232 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- [Правилник за дейността на Европейския парламент.](#)

#### ЧЛЕНСТВО И СЪСТАВ

Общите правила за състава на Европейския парламент са определени в член 14, параграф 2 от ДЕС, който предвижда, че Европейският съвет приема с единодушие, по инициатива на Парламента и с негово съгласие, решение за определяне на състава. В него също така се посочва, че Парламентът трябва да се състои от не повече от 751 представители на гражданите на ЕС (750 членове плюс председателя). Освен това представителството на гражданите е регресивно пропорционално, с минимален праг от шест представители за държава членка. Никаква държава членка не може да разполага с повече от 96 места.

Понятието за регресивна пропорционалност означава, че въпреки че общият брой на местата се определя въз основа на броя на населението на държавата членка, държавите членки с по-многобройно население се съгласяват да бъдат недостатъчно представени, за да насърчат по-голямо представителство на по-малко населените държави членки: колкото по-голяма е държавата, толкова по-малък е броят на местата като съотношение спрямо нейното население. Това понятие беше допълнително определено в последователните решения на Европейския съвет, приети съгласно член 14, параграф 2 от ДЕС след влизането в сила на Договора от Лисабон.

Следващите избори за Европейски парламент ще се проведат в периода от 6 до 9 юни 2024 г. На 22 септември 2023 г., след законодателната резолюция на Парламента от 15 юни 2023 г. относно състава на Европейския парламент, Европейският съвет прие решение за определяне на състава на Парламента, с което общият брой на местата в Парламента се увеличи от 705 на 720. Броят на членовете на ЕП, които ще бъдат избрани във всяка държава членка, е следният:

Белгия	22
България	17
Чешка република	21
Дания	15
Германия	96
Естония	7



Ирландия	14
Гърция	21
Испания	61
Франция	81
Хърватия	12
Италия	76
Кипър	6
Латвия	9
Литва	11
Люксембург	6
Унгария	21
Малта	6
Нидерландия	31
Австрия	20
Полша	53
Португалия	21
Румъния	33
Словения	9
Словакия	15
Финландия	15
Швеция	21

След всяко провеждане на избори Парламентът се събира, без да е необходимо да бъде свикван, в първия вторник след изтичането на период от един месец ([Акт от 20 септември 1976 г.](#)). В съответствие с член 229, параграф 1 от ДФЕС, Парламентът също така трябва да се събира, без да е необходимо да бъде свикван, във втория вторник на месец март всяка година.

## ОРГАНИЗАЦИЯ

### А. Председателят

Съгласно Правилника за дейността председателят на Парламента се избира измежду неговите членове за мандат от две години и половина с възможност за подновяване (член 19). Председателят представлява Парламента по отношение на външния свят и в отношенията му с останалите институции на ЕС. Председателят ръководи разискванията в пленарна зала и гарантира, че Правилникът за дейността на Парламента се спазва. В началото на всяко заседание на Европейския съвет председателят на Европейския парламент представя гледната точка на Парламента и неговите опасения, що се отнася до точките от дневния ред и други въпроси. След като бюджетът на ЕС бива приет от Парламента, председателят го подписва, при което бюджетът влиза в действие. Председателите на Парламента и на Съвета на Европейския съюз подписват всички законодателни актове, приети съгласно обикновената законодателна процедура. Председателят може да бъде заместен от един от 14-те заместник-председатели (член 23 от Правилника за дейността).



## Б. Пленарното заседание

Пленарното заседание е Европейският парламент *sensu stricto* и неговите заседания се председателстват от председателя. То се свиква в Страсбург всеки месец (с изключение на месец август), за сесия с продължителност четири дни от понеделник до четвъртък. Допълнителни месечни сесии се провеждат в Брюксел. Месечната сесия се подразделя на дневни заседания (член 153 от Правилника за дейността). Местата на членовете на ЕП в пленарната зала се разпределят по политически признак, от ляво надясно, по споразумение с председателите на политическите групи. Председателят открива заседанието, понякога с отдаване на почит или реч по актуални въпроси. Председателят бива подпомаган в тази задача от 14 заместник-председатели, които могат да поемат председателството. Комисията и Съветът на Европейския съюз участват в заседанията, за да се улесни сътрудничеството между институциите в процеса на вземане на решения. Ако Парламентът поиска това, представителите на двете институции могат също да бъдат призовани да направят изявление или да дадат отчет за дейността си.

## В. Политически органи

Политическите органи на Парламента включват Бюрото (член 24 от Правилника за дейността — председателя и 14 заместник-председатели), Председателския съвет (член 26 от Правилника за дейността — председателя на Парламента и председателите на политическите групи), петимата квестори (член 28 от Правилника за дейността — които отговарят за административните и финансовите въпроси, засягащи членовете на ЕП), Съвета на председателите на комисии (член 29 от Правилника за дейността) и Съвета на председателите на делегации (член 30 от Правилника за дейността). Мандатът на председателя, заместник-председателите и квесторите, както и на председателите на комисии и делегации е две години и половина (член 19 от Правилника за дейността).

## Г. Комисии и делегации

Членовете сформират 20 комисии, три подкомисии и 39 делегации (междупарламентарни делегации и делегации в съвместни парламентарни комитети, комитети за парламентарно сътрудничество и делегации към многостранни парламентарни асамблеи)<sup>[1]</sup>. Парламентът също така изпраща делегация в Съвместната асамблея, създадена по силата на споразумението между държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и ЕС<sup>[2]</sup>. Парламентът може още да създава специални комисии (член 207 от Правилника за дейността) или анкетни комисии (член 226 от ДФЕС и член 208 от Правилника за дейността).

Съгласно член 213 от Правилника всяка комисия или делегация избира свое бюро, състоящо се от председател и до четирима заместник-председатели.

## Д. Политически групи

Членовете на ЕП не заседават в национални делегации, а образуват транснационални групи според политическата си ориентация. Съгласно

---

[1] Броят на членовете на парламентарните комисии се определя в параграф 1 от [Решение на Европейския парламент от 15 януари 2020 г. относно числения състав на парламентарните комисии](#) (ОВ С 270, 7.7.2021 г., стр. 117).

[2] Виж [Споразумението от Котону, преразгледано в Уагадугу на 22 юни 2010 г., член 17](#).



Правилника за дейността всяка политическа група трябва да се състои от членове, избрани от най-малко една четвърт от държавите членки, като членовете ѝ трябва да са най-малко 23 (член 33 от Правилника за дейността). Политическите групи провеждат редовни заседания през седмицата преди месечната сесия и през седмицата на сесията, както и семинари, по време на които определят водещите принципи на дейността си. Някои политически групи съответстват на наднационални политически партии, функциониращи на равнището на ЕС.

#### Е. Европейски политически партии и фондации

Европейският парламент препоръчва създаването на благоприятна среда за развитието на действително европейски политически партии и фондации, включително чрез приемане на рамково законодателство. Член 224 от ДФЕС предоставя правното основание за приемане, в съответствие с обикновената законодателна процедура, на устав на политическите партии на европейско равнище и на правилата за тяхното финансиране. През 2003 г. беше създадена система за финансиране на европейските политически партии, която позволи създаването на политически фондации на равнище ЕС<sup>[3]</sup>. В отговор на някои практики на злоупотреба тези правила бяха последно изменени с [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/673](#) от 3 май 2018 г., с оглед засилване на европейското измерение на европейските политически партии, гарантиране на по-справедливо разпределение на средствата и подобряване на правоприлагането.

В момента съществуват следните европейски политически партии: Европейската народна партия, Партията на европейските социалисти, Алиансът на либералите и демократите за Европа, Европейската зелена партия, Партията на европейските консерватори и реформисти, Партия на европейската левица, партията „Идентичност и демокрация“, Европейската демократическа партия, Европейският свободен алианс и Европейското християнско политическо движение. Тези наднационални партии работят в тясно сътрудничество със съответните политически групи в Европейския парламент.

Някои от най-важните европейски политически фондации включват: Центъра за европейски изследвания „Вилфрид Мартенс“, Фондацията за европейски прогресивни изследвания, Европейския либерален форум, Зелената европейска фондация, Института на европейските демократи, Трансформ Европа и Нов курс — Фондация за европейска реформа.

На 22 ноември 2012 г. Парламентът прие [резолюция](#), в която настоятелно призова европейските политически партии да номинират кандидати за длъжността председател на Комисията, с което да се утвърди политическата легитимност както на Парламента, така и на Комисията. Тези договорености бяха изпълнени преди изборите през 2014 г., когато водещите кандидати бяха представени за първи път. След тези избори един от водещите кандидати, г-н Жан-Клод Юнкер, беше избран за председател на Комисията от Парламента на 22 октомври 2014 г. В [решението си от 7 февруари 2018 г.](#) относно преразглеждането на Рамковото споразумение за отношенията между Парламента и Комисията, Парламентът заяви, че има готовност да отхвърли всеки кандидат за

---

[3] [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 1141/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации \(ОВ L 317, 4.11. 2014 г., стр. 1\).](#)



председател на Европейската комисия, който не е номиниран като водещ кандидат (*Spitzenkandidat*) на дадена европейска политическа партия преди изборите за Европейски парламент през 2019 г. Въпреки че в крайна сметка беше отхвърлен за изборите през 2019 г., процесът на номиниране на водещи кандидати бе разглеждан като начин за създаване на по-широка платформа за дебат между кандидатите, което доведе до увеличаване на прозрачността и политическата легитимност на ролята на председателя на Комисията и до повишаване на ангажираността и осведомеността на гражданите на ЕС в този процес. На 3 май 2022 г. Парламентът прие [позицията](#) си на първо четене относно реформата на изборителното право, в която счита, че процесът на водещите кандидати може да бъде формализиран чрез политическо споразумение между европейските политически субекти и чрез междуинституционално споразумение между Парламента и Европейския съвет. Той също така призова европейските политически партии, европейските сдружения на гласоподавателите и европейските изборни организации да номинират своите кандидати за длъжността председател на Комисията най-малко 12 седмици преди изборния ден и заяви, че очаква кандидатите да бъдат поставяни на първо място в съответната листа на изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза.

През 2018 г. в своето съобщение относно [институционалните възможности за повишаване на ефективността на работата на Европейския съюз](#) Комисията представи идеята за транснационални листи като стъпка към подобряване на легитимността на институциите на ЕС в очите на гражданите. Създаването на общоевропейски изборителни листи би могло да укрепи европейското измерение на европейските избори, тъй като това ще даде възможност на гражданите да се свържат с кандидатите в цяла Европа. Парламентът обаче считаше, че все още не е дошъл моментът за създаване на транснационален изборителен район за изборите за Европейски парламент през 2019 г., но остави вратата отворена за бъдещи разисквания. В горесцитираната си [позиция](#) относно реформата на изборителното право, Парламентът предложи да се въведе задължително географско представителство в листите за изборителния район, обхващащ цялата територия на Съюза, и насърчи европейските политически партии, европейските сдружения на изборители и другите европейски изборни субекти да определят за общоевропейските листи кандидати от всички държави членки. Тази изборителна реформа следва да доведе до създаването на 28 транснационални места за целия ЕС в допълнение към настоящите 705 места, при пълно зачитане на географския баланс и баланса между половете.

#### **Ж. Секретариатът на Парламента**

Секретариатът на Европейския парламент се оглавява от [генералния секретар](#), който се назначава от Бюрото (член 234 от Правилника за дейността). Съставът и организацията на секретариата също се определят от Бюрото: понастоящем той обхваща 12 генерални дирекции и Правната служба. Задачата му е да координира законодателната дейност и да организира пленарните сесии и заседанията. Той осигурява също техническа, правна и експертна помощ на парламентарните органи и членовете на Парламента, за да ги подпомага при изпълнението на техния мандат. Секретариатът осигурява устен и писмен превод за всички заседания и официални документи.



## РАБОТА

Съгласно Договорите Парламентът организира своята работа по независим начин. Той приема своя Правилник за дейността с мнозинство от съставляващите го членове (член 232 от ДФЕС). Освен ако в Договорите не е предвидено друго, Парламентът приема актовете си с мнозинство от подадените гласове (член 231 от ДФЕС). Той взема решения за дневния ред на месечните сесии, които включват главно приемане на доклади, изготвени от парламентарните комисии, въпроси до Комисията и до Съвета на Европейския съюз, разисквания по актуални и неотложни въпроси и изявления на Председателството. Заседанията на комисиите и пленарните заседания са публични и се излъчват пряко по интернет.

## СЕДАЛИЩЕ И МЕСТА НА РАБОТА

След 7 юли 1981 г. Парламентът приема няколко резолюции относно своето седалище, в които призовава правителствата на държавите членки да спазят наложеното им в Договорите задължение за определяне на едно-единствено седалище за институциите. След продължилата дълго липса на отклик от тяхна страна Парламентът прие серия от решения относно своята организация и места на работа (Люксембург, Страсбург и Брюксел). На Европейския съвет в Единбург от 11 и 12 декември 1992 г. правителствата на държавите членки постигнаха споразумение относно седалищата на институциите, според което следва:

- седалището на Парламента да се намира в Страсбург, където се провеждат 12-те редовни месечни сесии, включително сесията, на която се гласува годишният бюджет на ЕС;
- допълнителните месечни сесии да се провеждат в Брюксел;
- парламентарните комисии да заседават в Брюксел;
- секретариатът и административните отдели на Парламента да останат в Люксембург.

Решението беше подложено на критика от страна на Парламента. Съдът на Европейския съюз обаче (Решение от 1 октомври 1997 г. по дело С-345/95) потвърди, че седалището на Парламента е определено в съответствие с разпоредбите на настоящия член 341 от ДФЕС. Същината на това решение беше включена в Договора от Амстердам в приложен към Договорите протокол.

Въпреки че Парламентът отправи критика към тези решения, той е задължен да съставя годишния си график в съответствие с тях по предложение на своя Председателски съвет. По правило в рамките на една година Парламентът провежда 12 четиридневни месечни сесии в Страсбург и шест двудневни в Брюксел. Няколко инициативи бяха подети от членове на Европейския парламент за избягване на провеждането на заседания в Страсбург. Така например за 2012 г. беше приет график, който предвиждаше провеждането на две двудневни пленарни заседания през една и съща календарна седмица през октомври в Страсбург, като по този начин общата продължителност на заседанията в Страсбург се намаляваше с четири дни. След жалба от страна на



Франция обаче Съдът на Европейския съюз реши, че е необходимо провеждането на две пълни месечни сесии (Дело C-237/11) за изпълнение на приетите решения.

Съгласно член 229 от ДФЕС Парламентът може да провежда извънредни месечни сесии по искане на мнозинството от съставляващите го членове, или по искане на Съвета на Европейския съюз или на Комисията. На 18 декември 2006 г., непосредствено след Европейския съвет от 14 и 15 декември 2006 г., Парламентът за първи път проведе допълнително пленарно заседание в Брюксел. Впоследствие тази практика на свикване на Парламента непосредствено след заседанията на Европейския съвет се утвърди.

Поради пандемията от COVID-19 Парламентът също така въведе мерки, позволяващи на членовете на ЕП да участват дистанционно в пленарните сесии и да използват процедури за дистанционно гласуване.

## **СЪСТАВ НА ПАРЛАМЕНТА ПО ГРУПИ И ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ**

Таблица, представяща обзор на политическите групи и техния състав, може да бъде намерена на [специалната уебстраница](#) на Парламента.

Eeva Pavy  
10/2023





## 1.3.4. ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ: ИЗБИРАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ

Процедурите за избиране на Европейския парламент се уреждат както от европейското законодателство, което установява общи за всички държави членки правила, така и от специални национални разпоредби, различни за всяка държава членка. Общите разпоредби установяват принципа на пропорционално представителство, правила относно праговете и някои случаи на несъвместимост с мандата на член на Европейския парламент. Много други важни въпроси, например конкретната изборителна система и броят на изборителните райони, са уредени подробно в националните закони.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 14 от Договора за Европейския съюз (ДЕС); членове 20, 22 и 223 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 39 от Хартата на основните права.

[Акт от 20 септември 1976 г.](#) за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, последно изменен с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#) от 13 юли 2018 г.

### ОБЩИ ПРАВИЛА

#### А. Принципи

Учредителните договори ([1.1.1](#)) гласят, че членовете на Европейския парламент (членовете на ЕП) първоначално се назначават от националните парламенти, но също така предвиждат разпоредби за избирането им чрез всеобщо пряко изборително право. Тази разпоредба беше приложена от Съвета преди първите преки избори през 1979 г. чрез Акта от 20 септември 1976 г. за избирането на представители на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори (Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г.). Той промени из основи институционалната позиция на Европейския парламент и беше основополагащият документ на един по-демократичен Европейски съюз.

През 1992 г. с Договора от Маастрихт ([1.1.3](#)) се предвижда, че изборите трябва да бъдат произведени съгласно уеднаквена процедура и че Европейският парламент трябва да изготви предложение в този смисъл, подлежащо на единодушно одобрение от страна на Съвета. Въпреки това, тъй като Съветът не постигна съгласие по нито едно от предложенията, Договорът от Амстердам въведе възможността за приемане на „общи принципи“. В съответствие с това Актът за избирането на членове на ЕП от 1976 г. беше изменен с [Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г.](#), като бяха въведени принципът на пропорционално представителство и редица случаи на несъвместимост между национален и европейски мандат.

Последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. бяха приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г.](#), което включва разпоредби относно възможността за различни методи на гласуване



(предварително гласуване, електронно гласуване, гласуване по интернет и гласуване по пощата); праговете; защитата на личните данни; санкционирането на „двойното гласуване“ от националното законодателство; гласуването в трети държави и възможността за видимост на европейските политически партии върху бюлетините.

С Договора от Лисабон ([1.1.5](#)) правото на гражданите да избират и да бъдат избирани придоби статута на основно право (член 39 от Хартата на основните права на Европейския съюз).

## **Б. Прилагане: действащи общи разпоредби**

### **1. Право на лица с различно гражданство да избират и да бъдат избирани**

Съгласно член 22, параграф 2 от ДФЕС „всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава членка, чийто гражданин не е, има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент в държавата членка, където пребивава“. Мерките по прилагане на това право са приети съгласно [Директива 93/109/ЕО на Съвета](#), последно изменена с [Директива 2013/1/ЕС на Съвета](#), чийто член 6 гласи, че „всеки гражданин на Съюза, който пребивава в държава членка, на която не е гражданин, и който чрез индивидуално съдебно или административно решение, стига то да подлежи на средства за съдебна защита, е лишен, съгласно законодателството на държавата членка по пребиваване или законодателството на държавата членка по произход, от правото да бъде избран, няма право да упражнява това право в държавата членка по пребиваване в избори за Европейски парламент“.

### **2. Избирателна система**

Съгласно изменения Акт за избирането на членове на ЕП от 1976 г. европейските избори трябва да се основават на пропорционално представителство и да използват или системата на листите, или системата с един прехвърляем глас. Държавите членки могат също така да разрешат гласуване, основано на преференциална система на листите.

В допълнение към доброволния минимален праг за разпределение на местата, който не може да надвишава 5 % от подадените действителни гласове на национално равнище, последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г., приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994](#) на Съвета, установяват задължителен минимален праг между 2 % и 5 % за избирателните райони (включително държавите членки със само един избирателен район) с повече от 35 места в държавите членки, в които се използва системата на листите. Държавите членки ще трябва да изпълнят това изискване най-късно до изборите през 2024 г.

Съгласно това решение държавите членки могат също да предвидят възможността за предварително гласуване, гласуване по пощата, електронно гласуване и гласуване по интернет. В този случай те трябва да гарантират по-специално надеждността на резултатите, тайната на гласуването и защитата на личните данни.

### **3. Несъвместимост на мандата**

Съгласно член 7 от Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. във вида, в който е изменен с [Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета](#), качеството на член на Европейския парламент е несъвместимо с това на член на



правителството на държава членка, член на Комисията, съдия, генерален адвокат или секретар на Съда на ЕС, член на Сметната палата, член на Икономическия и социален комитет, член на комитети или други органи, учредени съгласно Договорите с цел управление на фондовете на Съюза или с оглед на изпълнението на постоянни административни задължения, член на Съвета на директорите, на Управителния комитет или служител на Европейската инвестиционна банка, както и действащо длъжностно лице или служител на институциите на Европейския съюз или на някой от специализираните органи към тях. Продължават да съществуват допълнителни основания за несъвместимост за членовете на Комитета на регионите (добавени през 1997 г.), членовете на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка, Европейския омбудсман и най-вече членовете на национален парламент (добавени през 2002 г.).

## **МЕРКИ, ОПРЕДЕЛЕНИ С НАЦИОНАЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

В допълнение към тези общи правила изборителните процедури се уреждат от национални разпоредби, които могат значително да се различават; следователно изборителната система може да се счита за полиморфна изборителна система.

### **А. Изборителна система и прагове**

Всички държави членки трябва да прилагат система, основана на пропорционалното представителство. В допълнение към доброволния праг за разпределение на местата, който не може да надвишава 5 % на национално равнище, [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#) установи задължителен минимален праг между 2 % и 5 % за изборителните райони (включително държавите членки със само един изборителен район) с повече от 35 места. Това изискване трябва да бъде изпълнено най-късно до европейските избори през 2024 г.

Понастоящем следните държави членки прилагат прагове: Франция, Белгия, Литва, Полша, Словакия, Чехия, Румъния, Хърватия, Латвия и Унгария (5 %); Австрия, Италия и Швеция (4 %); Гърция (3 %) и Кипър (1,8 %). Останалите държави членки не прилагат праг, въпреки че Германия се опита да направи това, но в две решения от [2011 г.](#) и [2014 г.](#) германският Конституционен съд обяви, че съществуващите прагове за изборите в ЕС (които първо бяха 5 %, а след това 3 %) са противоконституционни.

### **Б. Граници на изборителните райони**

При европейските избори повечето държави членки функционират като един единствен изборителен район. Въпреки това националната територия на четири държави членки (Белгия, Ирландия, Италия и Полша) е разделена на няколко регионални изборителни района.

### **В. Право на глас**

Възрастта за гласуване е 18 години в повечето държави членки, с изключение на Австрия, Белгия, Германия и Малта, където е 16 години, и Гърция, където е 17 години.

Гласуването е задължително в пет държави членки (Белгия, България, Люксембург, Кипър и Гърция): задължението за гласуване се прилага както за



гражданите на държавата, така и за регистрираните лица, които са граждани на ЕС.

#### 1. Право на глас на лица, които не са граждани на приемащата страна

Граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, имат право да гласуват в изборите за Европейски парламент в държавата членка, в която пребивават, при същите условия, както и гражданите на тази държава (член 22 от ДФЕС). Понятието за местопребиваване обаче все още не е уеднаквено в различните държави членки. Някои държави изискват от избирателите да имат постоянен адрес или обичайно местопребиваване в рамките на избирателната територия (например Естония, Франция, Германия, Полша, Румъния и Словения), да пребивават обичайно там (например Кипър, Дания, Гърция, Ирландия, Люксембург, Словакия и Швеция) или да са вписани в избирателните списъци (например Белгия и Чехия). За да имат право да гласуват в някои държави (например Кипър), гражданите на ЕС трябва също така да отговарят на изискване за минимален период на пребиваване. Във всички държави членки гражданите на други страни от ЕС трябва да се регистрират за гласуване преди изборния ден. Сроковете за регистрация са различни в различните държави членки.

#### 2. Право на глас на гражданите на една държава членка, пребиваващи в друга държава членка, в държавата членка по произход

Почти всички държави членки предоставят възможността да се гласува от чужбина на европейските избори. В някои държави членки гласоподавателите са длъжни да се регистрират в съответните национални избирателни органи, за да могат да гласуват от чужбина по пощата или в посолство или консулство. В други държави членки гласуването по пощата може да се провежда в посолства или консулства. В някои държави членки правото на гласуване в чужбина се предоставя само на граждани, живеещи в друга държава членка (например България и Италия). Освен това повечето държави членки предприемат специални мерки за дипломати и военни служители, служещи в чужбина.

Фактът, че някои лица, които не са граждани на дадена държава членка, могат да гласуват и в приемащата държава, и в качеството на граждани на тяхната държава по произход, може да доведе до злоупотреби, а именно двойно гласуване, което е престъпление в някои от държавите членки. В тази връзка последните изменения на Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г., приети с [Решение \(ЕС, Евратом\) 2018/994 на Съвета](#), изискват от държавите членки да гарантират, че за двойно гласуване на изборите за Европейски парламент се прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции.

#### Г. Право на кандидатиране в избори

Правото на кандидатиране в избори за Европейски парламент във всяка друга държава членка по местопребиваване е също прилагане на принципа на недискриминация между лица, които са граждани, и лица, които не са граждани, на съответната държава, което произтича от правото на свободно движение и пребиваване в рамките на Европейския съюз. Всяко лице, което е гражданин на Съюза и не е гражданин на държавата по местопребиваване, но отговаря на същите условия по отношение на правото да се кандидатира, като тези, които държавата налага по закон на своите граждани, има право да се кандидатира



в избори за Европейски парламент в държавата членка по местопребиваване, освен ако не е лишено от тези права (член 3 от [Директива 93/109/ЕО на Съвета](#)).

Освен изискването за гражданство на държава членка, което е общо за всички държави членки, условията се различават в отделните държави. Никой не може да се кандидатира в повече от една държава членка по време на едни и същи избори (член 4 от Директива 93/109/ЕО на Съвета). Минималната възраст за кандидатиране в избори е 18 години в повечето държави членки, с изключение на Белгия, България, Кипър, Чехия, Естония, Ирландия, Латвия, Литва, Полша и Словакия (21 години), Румъния (23 години) и Италия и Гърция (25 години).

#### **Д. Кандидатури**

В някои държави членки само политическите партии и политическите организации могат да издигат кандидатури. В други държави членки кандидатури могат да се издигат, ако са подкрепени от необходимия брой подписи или избиратели, а в някои случаи се изисква и внасяне на депозит.

[Решение \(ЕС\) 2018/937 на Европейския съвет](#) от 28 юни 2013 г. за определяне на състава на Европейския парламент постановява как следва да се разпределят местата в Европейския парламент, предвидени в член 14, параграф 2 от ДЕС, като се прилага принципът на „регресивна пропорционалност“ ([1.3.3](#)).

#### **Е. Дати за избори**

Съгласно членове 10 и 11 от Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. във вида, в който е изменен, изборите за Европейски парламент се провеждат в един и същи период от време, започващ в четвъртък сутрин и приключващ следващата неделя, като точната дата и часове се определят от всяка държава членка. През 1976 г. Съветът, с единодушие и след консултация с Европейския парламент, определи изборния период за първите избори, които се проведеха през 1979 г. Последващите избори от 1979 г. насам бяха проведени в съответния период през последната година от петгодишния период, посочен в член 5 от Акта за избирането на членове на ЕП ([1.3.1](#)).

Във връзка с изборите през 2014 г. със свое решение от 14 юни 2013 г. Съветът премести датите, определени първоначално за юни, на 22—25 май, за да се избегне припокриване с почивните дни по повод Петдесетница, като приложи разпоредбите на член 11: „Ако провеждането на избори [...] в този срок се окаже невъзможно, Съветът с единодушие и след консултации с Европейския парламент определя, най-малко една година преди края на петгодишния срок по член 5, друг изборителен период, който може да бъде не повече от два месеца преди или един месец след срока, определен по реда на предходната алинея“. Последващите избори се провеждат в съответния период през последната година от петгодишния период (член 11 от Акта от 1976 г.). Съответно изборите през 2019 г. се състояха между 23 и 26 май. [Изборите за Европейски парламент през 2024 г.](#) ще се състоят между 6 и 9 юни.

#### **Ж. Възможности на гласоподавателите за промяна на подредбата на кандидатите в листите**

В повечето държави членки гласоподавателите могат да подават преференциални гласове, за да променят подредбата на имената в листите. Независимо от това в шест държави членки (Германия, Испания, Франция, Португалия, Унгария и Румъния) листите са закрити (няма преференциално



гласуване). В Малта и Ирландия гласоподавателите посочват кандидатите в предпочитаната от тях последователност (един прехвърляем глас).

### 3. Попълване на предсрочно овакантирани мандати

В някои държави членки овакантираните места се разпределят на първите неизбрани кандидати в същата листа (евентуално след разместване, което да отрази гласовете, получени от отделните кандидати). В други държави членки овакантираните места се разпределят между заместниците и ако няма заместници, решаващият критерий е подредбата на кандидатите в листите. В някои други държави членки членовете на ЕП имат правото да се завърнат в Европейския парламент, след като причината за тяхното напускане вече не е актуална.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

От 60-те години насам Европейският парламент многократно е изразявал становището си по въпросите на изборителното право и е внасял предложения в съответствие с член 138 от Договора за ЕО (понастоящем член 223 от ДФЕС). Липсата на наистина уеднаквена процедура за изборите за Европейски парламент показва колко трудно се хармонизират различните национални традиции. Предвидената в Договора от Амстердам възможност за приемане на общи принципи само частично позволи да бъдат преодолени тези трудности. Амбицията, заложена в член 223 от ДФЕС, за приемането на уеднаквена процедура, изискваща съгласието на Европейския парламент, все още не е осъществена. Продължаващите усилия на Парламента да модернизира и „европеизира“ общата изборителна процедура доведоха през 1997 г. до предложение за уеднаквена изборителна процедура; същността на това предложение беше включена в решението на Съвета от 2002 г. На 11 ноември 2015 г. Европейският парламент прие [резолуция](#) относно реформата на изборителното право на Европейския съюз. В законодателната инициатива от комисията по конституционни въпроси бяха предложени изменения към Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. с оглед на повишаването на демократичността на европейските избори и увеличаването на участието на обществеността в изборния процес. Предложените от Парламента изменения бяха частично приети и включени в Решение (ЕС, Евратом) 2018/994 на Съвета от 13 юли 2018 г. Съветът обаче не успя да постигне съгласие по предложението на Парламента да бъде създаден съвместен изборителен район и да бъдат определени водещи кандидати за длъжността председател на Комисията.

Вследствие на резолюцията си от 7 февруари 2018 г. относно състава на Европейския парламент Парламентът гласува за намаляване на броя на местата си от 751 на 705 след излизането на Обединеното кралство от ЕС и за преразпределяне на някои от местата, които трябва да бъдат освободени вследствие на Брексит, към държавите от ЕС, които са малко по-слабо представени ([1.3.3](#)). На 13 септември 2023 г. Европейският парламент прие резолюция, с която одобри проекта на решение на Европейския съвет за увеличаване на броя на местата в Европейския парламент за изборите през 2024 г. от 705 на 720.

На 22 ноември 2012 г. Европейският парламент прие [резолуция](#), в която настоятелно призова европейските политически партии да номинират кандидати за длъжността председател на Комисията по време на изборите през 2014 г.,



с което да се утвърди политическата легитимност както на Парламента, така и на Комисията. Тези договорености бяха приложени преди изборите през 2014 г. и за пръв път водещите кандидати се явиха на изборите през 2014 г. Най-накрая, в резултат на изборите през 2014 г. един от тези кандидати, г-н Жан-Клод Юнкер, беше избран за председател на Комисията на 22 октомври 2014 г. от Европейския парламент. В [решението си от 7 февруари 2018 г.](#) относно преразглеждането на Рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия Парламентът заяви, че има готовност да отхвърли всеки кандидат за председател на Комисията, който не е номиниран като [водещ кандидат](#) (Spitzenkandidat) на дадена европейска политическа партия преди европейските избори през 2019 г.; след изборите през 2019 г. обаче Урсула фон дер Лайен, която не беше Spitzenkandidat, беше избрана за председател на Комисията. На 22 ноември 2023 г. Парламентът гласува на пленарно заседание [предложения за изменение на Договорите](#), включително преразглеждане на начина, по който се избира Комисията.

През 2003 г. беше създадена система за финансиране на европейските политически партии, която също така позволява учредяването на политически фондации ([1.3.3](#)) на равнище ЕС. Регламент (ЕО) № 2004/2003 беше заменен и изменен с [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 1141/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации. Регламентът от 2014 г. беше изменен вследствие на [резолюцията на Парламента от 15 юни 2017 г.](#) относно финансирането на политическите партии и политическите фондации на европейско равнище. В резолюцията бяха изтъкнати недостатъци във връзка с равнището на съфинансиране и възможността членовете на ЕП да членуват в множество партии с цел да се гарантира, че публичните средства се използват правилно при финансирането на европейските политически партии и фондации чрез [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/673](#) на Европейския парламент и на Съвета от 3 май 2018 г.

Неотдавнашните събития показаха потенциалните рискове за изборните процеси и демокрацията, които могат да възникнат в резултат на онлайн комуникация (манипулиране на личните данни в контекста на изборите). За да се предотврати незаконното използване на лични данни, впоследствие бяха приети нови изменения на Регламента от 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации ([Регламент \(ЕС, Евратом\) 2019/493](#) на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 по отношение на процедура за проверка, свързана с нарушения на правилата за защита на личните данни в контекста на изборите за Европейски парламент). Новите правила, договорени от Парламента и Съвета, целят да защитят изборния процес от дезинформационни онлайн кампании, които злоупотребяват с личните данни на избирателите, и позволяват налагането на финансови санкции на европейските политически партии и фондации, които умишлено влияят или се опитват да влияят на резултатите от европейските избори, като се възползват от нарушенията на правилата за защита на данните.

Освен това вследствие на резолюцията на Парламента от 15 юни 2017 г. относно онлайн платформите и цифровия единен пазар, в която той призова Комисията да проучи възможността за законодателна намеса с цел



ограничаване на разпространението на фалшиво съдържание, през април 2018 г. Комисията публикува [съобщение](#), озаглавено „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“, и предложи общ за ЕС [Кодекс за поведение](#), който беше подписан от три онлайн платформи през септември 2018 г. [Планът за действие срещу дезинформацията](#), изготвен от Комисията през декември 2018 г., наред с други мерки, съдържа настоятелен призив към онлайн платформите да изпълняват бързо и ефективно ангажиментите и да се фокусират върху действията, които са спешни за европейските избори, включително заличаването на фалшиви профили, етикетването на изпратените чрез ботове съобщения и сътрудничеството с проверителите на факти и изследователите с цел откриване на дезинформацията и повишаване на видимостта на провереното съдържание. В навечерието на европейските избори през май 2019 г. Комисията поиска от трите платформи, подписали Кодекса за поведение, да [докладват ежемесечно](#) за предприетите от тях действия за подобряване на контрола над рекламното позициониране, за гарантиране на прозрачността на политическата и тематично ориентираната реклама и за борба с фалшивите профили и злонамереното използване на ботове.

В своята [резолюция](#) от 26 ноември 2020 г. относно равносметката след изборите за Европейски парламент Парламентът препоръча да бъдат проучени следните елементи с оглед на подобряването на европейския изборен процес, по-специално по време на Конференцията за бъдещето на Европа:

- нови методи за дистанционно гласуване за гражданите по време на европейските избори при специфични или изключителни обстоятелства;
- общи правила за допускане на кандидати до избори и общи правила за кампанията и финансирането;
- хармонизирани стандарти за пасивно и активно избирателно право в държавите членки, включително обмисляне на намаляване на минималната възраст на гласоподавателите във всички държави членки до навършени 16 години;
- разпоредби относно периодите на отсъствие на членовете на ЕП, например при отпуск по майчинство, родителски отпуск или тежко заболяване.

Парламентът призова държавите членки да гарантират, че всички техни граждани, които имат право да гласуват, включително гражданите на ЕС, живеещи извън своята държава на произход, бездомните хора и затворниците, на които е предоставено това право съгласно националното законодателство, могат да го упражняват.

## РЕФОРМА НА АКТА ЗА ИЗБИРАНЕТО НА ЧЛЕНОВЕ НА ЕП

С [позицията](#) си от 3 май 2022 г. относно предложението за регламент на Съвета за избирането на членове на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори Парламентът започна реформа на Акта за избирането на членове на ЕП с цел превръщане на 27-те отделни избори с различни правила в единни европейски избори с общи минимални стандарти. Съгласно предложената от Парламента система всеки избирател ще разполага с два гласа — един за избирането на членове на Европейския парламент в националните избирателни райони и един за избирането на членове на Европейския парламент в избирателния





район с 28 допълнителни места, обхващащ цялата територия на Съюза. За да се осигури балансирано географско представителство в рамките на тези листи, държавите членки ще бъдат разделени на три групи в зависимост от размера на населението си. Листите ще бъдат пропорционално запълнени с кандидати от всяка от тези групи. Общите за целия ЕС листи с кандидати ще се подават от европейски изборни субекти, като коалиции от национални политически партии и/или национални сдружения на избиратели или европейски политически партии.

Сред останалите предложения са:

- 9 май да бъде определен за общ европейски ден за гласуване;
- предоставяне на право за кандидатиране в избори за всички европейски граждани, навършили 18 години;
- определяне на задължителен изборен праг от най-малко 3,5 % за изборителни райони с повече от 60 места;
- равен достъп до изборите за всички граждани, включително лицата с увреждания, и възможност за гласуване по пощата;
- задължително равенство между половете чрез листи с редуващи се по полов признак кандидати или квоти;
- право на гражданите да гласуват за председател на Комисията посредством системата за водещи кандидати (Spitzenkandidaten) чрез общите за целия ЕС листи.

Ще бъде създаден нов Европейски изборителен орган, който да наблюдава процеса и да гарантира спазването на новите правила.

Както е установено в [член 223 от ДФЕС](#), законодателната инициатива на Парламента ще трябва да бъде одобрена с единодушие от Съвета. После докладът ще се върне в Парламента, за да могат членовете на ЕП да дадат съгласието си, преди той да бъде одобрен от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Преговорите със Съвета ще започнат, когато държавите членки приемат своите позиции.

Понастоящем проектът за законодателен акт се анализира от Съвета в неговия състав по общи въпроси. Той [проведе](#) първи ориентационен дебат по предложението на 18 октомври 2022 г. Изразените от някои държави членки резерви са свързани с предложенията за изборителен район, обхващащ цялата територия на Съюза, който се базира на транснационални листи, и с елементите на предложението, които предполагат хармонизация на използваната в европейските избори изборителна система.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 1.3.5. 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), Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз и Протокол № 2 относно прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

### 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 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 Парламента за начин да се засили тяхното влияние върху вземането на политически решения в ЕС и същевременно да се гарантира, че Европейският съюз се гради въз основа на демократични принципи.
- Парламентът, 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 Парламента се увеличиха.

До 1979 г. Парламентът и националните парламенти бяха органично свързани, тъй като членовете на ЕП се избираха от националните парламенти измежду техните членове. Преките избори за Парламента прекъснаха тези връзки и за



близо десет години отношенията на практика бяха прекратени. Необходимостта от възстановяването им стана осезаема 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 държавите членки следва своевременно да ги информират относно законодателните предложения на ЕС и трябва да се провеждат съвместни конференции, когато е необходимо);
- развиване на по-тясно сътрудничество между Парламента 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 Парламента, 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 Парламента.

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 може 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 на Съвета за създаване на Европейска прокуратура](#)<sup>[2]</sup> и през май 2016 г. — относно [предложение за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници](#)<sup>[3]</sup>. Когато бъдат достигнати необходимите прагове, националните парламенти могат да изразяват загриженост във връзка със субсидиарността и да задействат процедури за оранжев и жълт картон. Тази проверка на субсидиарността е от изключителната компетентност на националните парламенти. Ролята на регионалните парламенти в тази процедура е определена в член 6 от Протокол № 2 по следния начин: „Всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент следва да се консултира, когато е уместно, с регионалните парламенти, които имат законодателни правомощия.“ Следователно за целите на субсидиарността съгласно Договорите преките предложения от регионалните парламенти не се считат за предложения от националните парламенти. Предложенията на регионалните парламенти следва да се предават чрез националните парламенти. Въпреки това, когато Европейският парламент получи предложение от регионален парламент, то се предава за сведение на съответните служби, включително на комисията, отговаряща за съдържанието, на комисията по регионално развитие, в качеството ѝ на комисия, отговаряща за отношенията с регионалните органи, и на службите за изследвания и документация. Договорът също така съдържа нови членове, които изясняват ролята на националните парламенти в институционалната структура на ЕС (член 10 и член 12 от ДЕС).

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 показва ясно значението на тясното сътрудничество и постоянния обмен на информация между националните парламенти и Парламента. 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 Парламента с оглед

---

[1] COM(2012)0130.

[2] COM(2013)0534.

[3] COM(2016)0128.



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 Парламента, се провеждаха на всеки две години. Те представляват форум за обсъждане на специфични въпроси на сътрудничеството между националните парламенти и Парламента и се подготвят на предшествващи ги срещи на генералните секретари. През последните няколко години председателите заседават всяка година. От 1995 г. Парламентът поддържа тесни връзки с парламентите на асоциираните държави и държавите кандидатки. На редовно провеждани срещи председателите на Парламента 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 Парламента 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 на това Европейско заседание 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“, а на заседанието присъстваха 258 участници (173 от националните парламенти и 85 от Парламента). 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 Парламента 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 счете 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 Парламента 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 Парламента 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 Парламента 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 Парламента и обмен на кадри. Кабинетите на повечето представители на националните парламенти се намират в същата сграда на Парламента, 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 IPЕХ, поддържана от електронна платформа за обмен на данни и комуникация: [платформата на ЕС за междупарламентарен обмен](#).

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

На 19 април 2018 г. Парламентът 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

---

[4]Резолуция на Европейския парламент от 19 април 2018 г. относно прилагането на разпоредбите на Договора относно националните парламенти, ОВ С 390, 18.11.2019 г., стр. 121.



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, Парламентът счита, че тя може да бъде реформирана в рамките на настоящата договорна уредба. Във връзка с това той призовава Комисията 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 Парламентът 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 Парламента и националните парламенти.

Всяка година Дирекцията на Европейския парламент за връзки с националните парламенти публикува годишен доклад относно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти. В доклада се съдържа общ преглед на всички дейности и на напредъка в междупарламентарното сътрудничество с националните парламенти, което се осъществява между 39 национални парламенти и камари в 27-те държави членки и Европейския парламент. Според [годишния доклад за 2022 г.](#) основните теми, обсъдени на междупарламентарните заседания през тази година, са сигурността и външните действия на ЕС в отговор на войната в Украйна, възстановяването след пандемията от COVID-19, състоянието на върховенството на закона в държавите членки, NextGenerationEU и плановете за икономическо възстановяване на ЕС, както и резултатите от Конференцията за бъдещето на Европа.

Eeva Pavy  
10/2023



## 1.3.6. ЕВРОПЕЙСКИ СЪВЕТ

Европейският съвет, който включва държавните или правителствените ръководители на държавите членки, дава на Европейския съюз тласък, необходим за неговото развитие, и определя неговите общи политически насоки. Председателят на Комисията е също член (без право на глас). Председателят на Европейския парламент се изказва пред Европейския съвет в началото на заседанията му. С Договора от Лисабон Европейският съвет е определен като институция на Съюза и му се осигурява дългосрочно председателство.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 13, 15, 26, 27 и 42, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

### ИСТОРИЯ

Понастоящем Европейският съвет е конференция на високо равнище на държавните или правителствените ръководители на държавите – членки на ЕС. Първата от тези европейски срещи на високо равнище се провежда в Париж през 1961 г., а след 1969 г. те стават по-чести.

На европейската среща на високо равнище в Париж през 1974 г. се взема решение такива срещи на държавните или правителствените ръководители в бъдеще да се провеждат редовно под наименованието „Европейски съвет“, който да може да приема общ подход към проблемите на европейската интеграция и да осигурява правилна координация на дейностите на ЕС.

[Единният европейски акт](#) (1986 г.) включва за първи път Европейския съвет в системата от договори на Общността, като определя неговия състав и предвижда провеждането на заседания два пъти годишно.

[Договорът от Маастрихт](#) (1992 г.) прави официална ролята му в институционалния процес на ЕС.

Договорът от Лисабон (с официално наименование „Договор за Европейския съюз“, 2009 г.) превръща Европейския съвет в пълноправна институция на ЕС (член 13) и определя като негови задачи да „дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“ (член 15). Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз (наричан по-долу „Съвета“) се споразумяват да споделят раздел II от бюджета на ЕС (член 43, буква б) от Финансовия регламент), поради което общият бюджет има само 10 раздела, а не 11, въпреки че Европейският съвет и Съветът са отделни институции.

### ОРГАНИЗАЦИЯ

Европейският съвет, свикван от своя председател, се състои от държавните или правителствените ръководители на 27-те държави членки и председателя на Комисията (член 15, параграф 2 от ДЕС). Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност участва в





неговата работа. Председателят на Европейския парламент обикновено е канен да се изкаже в началото на заседанието (член 235, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз – ДФЕС).

Председателят се избира от Европейския съвет за мандат от две години и половина с възможност за еднократно подновяване и представлява ЕС пред външния свят. Ролята на председателя е определена в член 15 от ДЕС. Настоящият председател Шарл Мишел започна първия си мандат на 1 декември 2019 г. и беше преизбран през март 2022 г. за втори мандат от 1 юни 2022 г. до 30 ноември 2024 г.

Европейският съвет обикновено взема решения с единодушие, но редица важни назначения се правят с квалифицирано мнозинство (по-специално относно поста на председател на Европейския съвет, избора на кандидат за поста председател на Европейската комисия и назначаването на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на председателя на Европейската централна банка).

Европейският съвет обикновено заседава най-малко четири пъти годишно. От 2008 г. насам той заседава по-често, по-специално по време на финансовата криза и последвалата криза с дълговете в еврозоната. Напоследък въпросите за миграционните потоци към ЕС и вътрешната сигурност също са теми, активно обсъждани от Европейския съвет.

От 2016 г. насам държавните и правителствените ръководители започнаха да се срещат в състав ЕС-27, без Обединеното кралство. Тези срещи бяха отначало неформални преди официалното уведомление на Обединеното кралство за оттеглянето му от ЕС в съответствие с член 50 от Договора за ЕС през март 2017 г. След уведомлението бяха проведени няколко официални заседания на „Европейския съвет (член 50)“ в състав ЕС-27 успоредно с редовните заседания.

Освен това членовете на Европейския съвет заседават в рамките на междуправителствени конференции (МПК): тези конференции на представителите на правителствата на държавите членки се свикват, когато трябва да се обсъждат и одобряват промени в Договорите на ЕС. Преди Договорът от Лисабон да влезе в сила през 2009 г., това беше единствената процедура за преразглеждане на Договорите. Сега тя се нарича „обикновена процедура за преразглеждане“. МПК се свиква от председателя на Европейския съвет и взема решенията за промяна на Договорите с единодушие.

## РОЛЯ

### А. Място в институционалната система на ЕС

Съгласно член 13 от ДЕС Европейският съвет е част от „единната институционална рамка“ на Съюза. Неговата роля обаче е по-скоро да предоставя общ политически тласък, отколкото да действа като орган за вземане на решения в правен смисъл. Той взема решения с правни последици за ЕС единствено в изключителни случаи (вж. буква В, параграф 2 по-долу), но е придобил редица институционални правомощия за вземане на решения. Европейският съвет понастоящем е оправомощен да приема правно обвързващи актове, които могат да бъдат оспорвани пред Съда на Европейския съюз, включително за неправомерно бездействие (член 265 от ДФЕС).



Член 7, параграф 2 от ДЕС дава на Европейския съвет правомощието да започне, при условие че е получено одобрението на Парламента, процедура за спиране на права на държава членка вследствие на тежко нарушение на принципите на ЕС.

## **Б. Отношения с останалите институции**

Европейският съвет взема решения напълно независимо и в повечето случаи не изисква нито инициатива на Комисията, нито участие на Европейския парламент.

Договорът от Лисабон запазва обаче организационна връзка с Комисията, тъй като нейният председател е член на Европейския съвет без право на глас, а върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност присъства на разискванията. Освен това при подготовката за своите заседания Европейският съвет често изисква от Комисията да представя доклади. В член 15, параграф 6, буква г) от ДЕС се предвижда, че след всяко заседание на Европейския съвет неговият председател представя доклад пред Европейския парламент. Също така председателят на Европейския съвет се среща ежемесечно с председателя на Парламента, както и с ръководители на политическите групи. През февруари 2011 г. тогавашният председател прие да разгледа въпроси на членове на ЕП с искане за писмен отговор, свързани с неговата политическа дейност. От друга страна, Европейският парламент може също така да упражнява неформално влияние посредством присъствието на своя председател на заседанията на Европейския съвет и на срещите преди заседанията на Европейския съвет на партийните ръководители в рамките на съответните им европейски политически семейства, както и посредством резолюциите, които Парламентът приема относно точките от дневния ред на заседанията, относно резултатите от заседанията и относно официалните доклади, представени от Европейския съвет.

Съгласно Договора от Лисабон новата Служба на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност става допълнителен участник, който предлага и изпълнява външната политика от името на Европейския съвет. Председателят на Европейския съвет е отговорен за външното представителство на ЕС по въпросите, отнасящи се до общата външна политика и политика на сигурност, без да се засяга компетентността на върховния представител на Съюза по тези въпроси.

## **В. Правомощия**

### **1. На институционално равнище**

Европейският съвет дава на ЕС „необходимия тласък за неговото развитие“ и определя „неговите общи политически насоки и приоритети“ (член 15, параграф 1 от ДЕС). Той също така взема решения с квалифицирано мнозинство относно състава на Съвета и графика на ротацията на председателствата.

### **2. Въпроси, свързани с външната политика и политика на сигурност (5.1.1) и (5.1.2)**

Европейският съвет определя принципите и основните насоки на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и приема решения за общи стратегии за нейното изпълнение (член 26 от Договора за ЕС). Той взема решение с единодушие дали да препоръча на държавите членки да се насочат към



постепенно определяне на обща политика на отбрана в съответствие с член 42, параграф 2 от ДЕС.

Ако държава членка възнамерява да се противопостави на приемането на решение поради важни причини, свързани с националната политика, Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, може да сезира Европейския съвет по въпроса, с оглед на приемането на решението с единодушие (член 31, параграф 2 от ДЕС). Същата процедура може да се прилага, ако държавите членки вземат решение за установяване на засилено сътрудничество в тази област (член 20 от ДЕС).

В приетата от Конференцията за бъдещето на Европа препоръка на гражданите № 21 се отправя искане към ЕС да подобри способността си да взема бързи и ефективни решения, по-специално чрез преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на ОВППС и чрез засилване на ролята на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. В своята [резолуция от 9 юни 2022 г. относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите](#) Парламентът представи на Съвета предложения за изменения на Договорите в рамките на обикновената процедура за преразглеждане, предвидена в член 48 от ДЕС. Сред ключовите предложения беше да се позволи решенията в Съвета да се вземат с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в съответните области, например приемането на санкции и в случай на извънредна ситуация. Комисията по конституционни въпроси на Парламента също така подготвя доклад относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС (т.е. клаузи, които позволяват промяна на законодателна процедура без официално изменение на Договорите), като предлага тези клаузи да бъдат задействани в някои приоритетни области на политиката, като например общата външна политика и политика на сигурност.

### 3. Икономическо управление и многогодишна финансова рамка (МФР) (1.4.3.)

От 2009 г. насам кризата с държавния дълг превърна Европейския съвет и срещите на високо равнище на държавите от еврозоната в главните действащи лица в справянето с последиците от световната банкова криза. Различни държави членки получиха пакети финансова помощ посредством специални или временни споразумения, решени от държавните или правителствените ръководители и ратифицирани впоследствие от държавите членки. От 2012 г. насам се предоставя финансова помощ чрез постоянния Европейски механизъм за стабилност (ЕМС). Правителствата на държавите членки, с активното участие на Комисията, Парламента и Европейската централна банка, изготвиха международен договор – Договор за стабилност, координация и управление (наричан също така „Фискален пакт“), позволяващ по-строг контрол върху бюджетните и социално-икономическите политики на държавите членки. Това повдига все повече въпроси относно ролята на Комисията и Парламента в икономическото управление на еврозоната.

Европейският съвет също така играе важна роля в рамките на процеса на европейския семестър. На пролетните си заседания той дава политически насоки относно макроикономическата, фискалната и структурната реформа и относно политиките за засилване на растежа. На заседанията си през юни одобрява



препоръките вследствие на оценката на националните програми за реформа, изготвени от Комисията и обсъждани в Съвета.

Той също така участва в преговорите по многогодишната финансова рамка (МФР), в които играе централна роля за постигане на политическо споразумение относно ключови политически въпроси в обхвата на Регламента за МФР, например ограничения на разходите, програми за разходите и финансиране (ресурси).

**4.** Въпроси на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси ([4.2.6](#) и [4.2.7](#))

По искане на член на Съвета Европейският съвет взема решение дали да бъде установено засилено сътрудничество по тема, свързана с тази област (член 20 от ДЕС). Договорът от Лисабон въвежда няколко нови преходни клаузи, които дават възможност на Европейския съвет да променя формулата за вземане на решение в Съвета от единодушие на мнозинство на гласовете ([1.2.4](#)).

## ПОСТИЖЕНИЯ

Европейският съвет определи петгодишна стратегическа програма (2019 – 2024 г.), в която са набелязани приоритетните области за дългосрочните действия и цели на ЕС. В допълнение към стратегическата програма, неговите краткосрочни работни програми (т.нар. „програми на лидерите“) определят теми за предстоящите заседания на Европейския съвет и международните срещи на високо равнище. Например в [индикативната програма на лидерите, публикувана през февруари 2023 г.](#), се определят индикативните приоритети за периода от януари до юли 2023 г., които включват по-специално непрекъсната подкрепа от ЕС за Украйна в отговор на агресивната война на Русия, икономиката и повишаването на дългосрочната конкурентоспособност в ЕС и стратегическата автономност на ЕС, включително в областта на сигурността и енергетиката.

Приемането на стратегическата програма за периода 2023–2029 г. е планирано за юни 2024 г. За да се сложи начало на предварителното обсъждане, председателят Шарл Мишел изпрати [писмо](#) преди заседанието на Европейския съвет през юни 2023 г. Той предложи четири основни теми за предстоящия дневен ред: консолидиране на икономическата и социалната база на ЕС (екологичен и цифров преход, конкурентоспособност, иновации, здравеопазване); справяне с енергийното предизвикателство; укрепване на способностите на ЕС за сигурност и отбрана и задълбочаване на ангажираността с останалата част от света. Освен това той предложи да се укрепи цялостният подход на ЕС към миграцията.

**A.** Многогодишна финансова рамка

С цел да се помогне на ЕС да се възстанови след пандемията и да се подкрепят инвестициите в екологичния и цифровия преход, на [извънредното си заседание от 17–21 юли 2020 г.](#) лидерите на Европейския съвет постигнаха съгласие по всеобхватен пакет от 1 824,3 милиарда евро, съчетаващ както многогодишната финансова рамка (МФР), така и извънредни усилия за възстановяване в рамките на инструмента Next Generation EU (NGEU).



## **Б. Външна политика и политика на сигурност**

От началото на 90-те години на миналия век външната политика и политика на сигурност е важен въпрос на заседанията на високо равнище на Европейския съвет. Решенията, взети в тази област, включват:

- международната сигурност и борбата с тероризма;
- европейската политика за съседство и отношенията с Русия;
- отношенията със средиземноморските държави и Близкия изток.

На заседанието в [Хелзинки 10 и 11 декември 1999 г.](#) Европейският съюз прие решение да засили ОВППС чрез развиване на военен и невоенен капацитет за управление на кризи.

На [заседанието от 12 декември 2003 г.](#) Европейският съвет прие Европейската стратегия за сигурност.

На [заседанието си от 22 и 23 юни 2017 г.](#) Европейският съвет постигна съгласие относно необходимостта от започване на постоянно структурирано сътрудничество (ПСС) за укрепване на сигурността и отбраната на Европа. ПСС беше установено с решение на Съвета от 11 декември 2017 г. В него участват всички държави – членки на ЕС, с изключение на Дания и Малта. Понастоящем има общо 46 проекта в рамките на ПСС.

На посоченото по-горе [извънредно заседание от 17–21 юли 2020 г.](#) Европейският съвет постигна съгласие за създаването на Европейски механизъм за подкрепа на мира като извънбюджетен инструмент за финансиране на действия в областта на сигурността и отбраната. Финансовият таван за инструмента за периода 2021–2027 г. беше определен на 5 млрд. евро, финансирани като извънбюджетна позиция извън МФР чрез вноски от държавите членки съгласно коефициент на разпределение въз основа на брутния национален доход (БНД).

На извънредното си заседание от 30 и 31 май 2022 г. Европейският съвет осъди агресивната война на Русия срещу Украйна и постигна съгласие по шестия пакет от санкции, обхващащи суровия нефт и нефтопродуктите, доставяни от Русия на държавите членки. Беше въведено временно изключение за суровия нефт, доставян чрез тръбопровод. Лидерите настойчиво приканиха Съвета на Европейския съюз да финализира и приеме без забавяне новите санкции.

Съгласно заключенията от [заседанието на Европейския съвет от 23 март 2023 г.](#) „Европейският съюз твърдо и изцяло подкрепя Украйна и ще продължи да предоставя силна политическа, икономическа, военна, финансова и хуманитарна подкрепа на Украйна и нейния народ толкова дълго, колкото е необходимо.“

### **В. Разширяване ([5.5.1](#))**

Европейският съвет определи условията за всеки кръг от разширяването на ЕС. В Копенхаген през 1993 г. той постави основите за нова вълна на присъединяване (критериите от Копенхаген). Заседанията през следващите години уточниха критериите за приемане и предварително изискваните институционални реформи.

[Европейският съвет от Копенхаген \(12 и 13 декември 2002 г.\)](#) прие решение за присъединяването от 1 май 2004 г. на Естония, Кипър, Латвия, Литва,



Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия. Румъния и България се присъединиха към Съюза на 1 януари 2007 г.

На заседанието в Люксембург на 3 октомври 2005 г. Съветът одобри рамката на преговорите с Хърватия и Турция за тяхното присъединяване към ЕС. Договорът за присъединяване с Хърватия беше подписан на 9 декември 2011 г. и Хърватия се присъедини към ЕС на 1 юли 2013 г.

На 14 декември 2021 г. Съветът по общи въпроси прие [заклучения относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране](#) за Черна гора, Сърбия, Турция, Република Северна Македония, Албания, Босна и Херцеговина и Косово, като разгледа напредъка, постигнат във всяка от тези държави кандидатки и потенциални кандидатки.

[На 23 юни 2022 г.](#) Европейският съвет предостави на Украйна статут на държава кандидатка след кандидатурата ѝ за членство от 28 февруари 2022 г. и прикани Комисията да докладва на Съвета за изпълнението на условията, посочени в становището на Комисията относно кандидатурата за членство. Съветът ще вземе решение за по-нататъшни стъпки, след като всички тези условия бъдат изцяло изпълнени.

В [заклученията от извънредното си заседание от 9 февруари 2023 г.](#) Европейският съвет „отчита значителните усилия, положени от Украйна през последните месеци за постигане на целите, залегнали в основата на статута ѝ на страна кандидатка за членство в ЕС. Той приветства усилията на Украйна за реформи в тези трудни времена и насърчава Украйна да продължи по този път и да изпълни условията, посочени в становището на Комисията относно кандидатурата ѝ за членство, за да постигне напредък към бъдещо членство в ЕС“.

#### Г. Оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз

На 23 март 2018 г. Европейският съвет (член 50), заседаващ в състав ЕС-27, прие насоките относно рамката за бъдещите отношения с Обединеното кралство след Брексит. В съответствие с насоките ЕС изрази желание за възможно най-тясно партньорство с Обединеното кралство, което да обхваща, наред с другите области, търговското и икономическото сътрудничество и сигурността и отбраната.

На 17 октомври 2019 г. Европейският съвет, заседаващ във формат ЕС-27, одобри преразгледаното споразумение за оттегляне и преразгледаната политическа декларация, по които преговарящите от страна на ЕС и от страна на Обединеното кралство бяха постигнали споразумение на същата дата. Целта на споразумението беше да се позволи организирано оттегляне на Обединеното кралство от Европейския съюз.

На 29 октомври 2019 г., вследствие на искане от страна на Обединеното кралство, Европейският съвет прие решение за удължаване на срока, посочен в член 50, параграф 3 от ДЕС, до 31 януари 2020 г., за да се даде повече време за ратифициране на споразумението за оттегляне. Споразумението за оттегляне влезе в сила на 31 януари 2020 г. То отбеляза края на периода по член 50 от ДЕС и началото на преходен период, който продължи до 31 декември 2020 г. Сега Обединеното кралство вече не е държава – членка на ЕС, а трета държава.



#### Д. Институционални реформи

На заседанието на Европейския съвет в Тампере (15 и 16 октомври 1999 г.) беше прието решение относно условията за изготвяне на Хартата на основните права на ЕС (4.1.2). Европейският съвет от Хелзинки (декември 1999 г.) свика междуправителствената конференция за подготовка на Договора от Ница.

Европейският съвет от Лакен (14 и 15 декември 2001 г.) прие решение за свикване на Конвент за бъдещето на Европа, който изготви неприетия Договор за създаване на Конституция за Европа (1.1.4). След две години и половина институционална парализа Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. прие подробен мандат за междуправителствена конференция, която доведе до подписването на 13 декември 2007 г. на Договора от Лисабон, влязъл в сила на 1 декември 2009 г. (1.1.5). На 25 март 2011 г. Европейският съвет прие решение за изменение на член 136 от ДФЕС, даващо възможност за създаването на ЕМС през 2012 г.

На 28 юни 2018 г. Европейският съвет прие [решение относно състава на Европейския парламент](#), даващо възможност на държавите членки да приемат необходимите вътрешни мерки за организиране на изборите за ЕП за мандата 2019 – 2024 г.<sup>[1]</sup>

Неотдавнашните кризи, по-специално пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, подчертаха необходимостта от институционални реформи, за да се подобри способността на ЕС да реагира своевременно и ефективно на спешни ситуации.

В своята [резолуция относно резултатите от Конференцията за бъдещето на Европа](#), приета на 4 май 2022 г., Парламентът приветства заключенията и препоръките на конференцията, призна, че [промените в Договора са необходимост](#) и поиска от комисията по конституционни въпроси да изготви предложения за реформиране на Договорите на ЕС чрез Конвент в съответствие с [член 48 от ДЕС](#). На 9 юни 2023 г. Европейският парламент прие [резолуция относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите](#). Сред ключовите предложения е да се реформират процедурите за гласуване и да се позволи вземането на решения в Съвета с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в дадени области, например приемането на санкции и т.нар. клаузи за преход, както и при извънредна ситуация.

Eeva Pavy  
10/2023

---

[1]Решение (ЕС) 2018/937 на Европейския съвет от 28 юни 2018 година за определяне на състава на Европейския парламент.



## 1.3.7. СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Заедно с Парламента, Съветът е институцията, която приема законодателството на ЕС чрез регламенти и директиви и изготвя решения и незадължителни препоръки. В областта на своите правомощия той взема решения с обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство или с единодушие в зависимост от важността на акта, за който е необходимо неговото одобрение.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

В единната институционална рамка на Европейския съюз Съветът упражнява правомощията, предоставени му с член 16 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и с членове 237—243 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

### РОЛЯ

#### А. Законодателство

Въз основа на внесени от Комисията предложения Съветът приема законодателството на ЕС под формата на регламенти и директиви съвместно с Парламента съгласно член 294 от ДФЕС (обикновена законодателна процедура) или сам, след консултация с Парламента ([1.2.3](#)). Съветът също така приема отделни решения и незадължителни препоръки (член 288 от ДФЕС) и резолюции. Съветът и Парламентът определят общите правила за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията или запазени за самия Съвет (член 291, параграф 3 от ДФЕС).

#### Б. Бюджет

Съветът е едно от двете направления на бюджетния орган, а другото е Парламентът. Заедно те приемат бюджета на Европейския съюз ([1.2.5](#)). Освен това Съветът, съгласно специална законодателна процедура, приема с единодушие решения за определяне на разпоредбите, приложими за системата на собствените ресурси, и за многогодишната финансова рамка (член 311 и член 312 от ДФЕС). В последния случай Парламентът трябва да даде своето одобрение с мнозинството от членовете на ЕП. Последната многогодишна финансова рамка (2021—2027 г.) беше приета от Парламента през ноември 2020 г. Раздел II от бюджета на ЕС е общ за Съвета и за Европейския съвет (член 43, буква б от Финансовия регламент), въпреки че това са две различни институции.

#### В. Други правомощия

##### 1. Международни споразумения

Съветът сключва международните споразумения на Европейския съюз, за които Комисията води преговори и за които в повечето случаи е необходимо одобрението на Парламента ([член 289 от ДФЕС](#)).





## 2. Назначения

Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство (след Договора от Ница), назначава членовете на Сметната палата, на Европейския икономически и социален комитет и на Европейския комитет на регионите.

## 3. Икономическа политика

Съветът координира икономическите политики на държавите членки (член 121 от ДФЕС) и без да накърнява правомощията на Европейската централна банка, взема политически решения в областта на паричната политика. Специфични правила се прилагат за членовете на Еврогрупата, които избират председател за мандат от две години и половина (членове 136 и 137 от ДФЕС). По принцип финансовите министри на държавите от Еврогрупата се събират преди заседанието на Съвета по икономически и финансови въпроси.

Съветът изпълнява и функции за икономическо управление в рамките на европейския семестър. В началото на цикъла, през есента, той разглежда специфичните препоръки за еврозоната въз основа на годишния обзор на растежа, а след това през юни и юли приема препоръките по държави след одобрението им от Европейския съвет.

Член 136 от ДФЕС беше изменен с Решение 2011/199/ЕС на Европейския съвет и влезе в сила на 1 май 2013 г. след ратифициране от страна на всички държави членки. Сега този член определя правното основание за механизмите за стабилност като Европейския механизъм за стабилност ([2.6.8](#)).

## 4. Обща външна политика и политика на сигурност ([5.1.1](#)) и ([5.1.2](#))

Договорът от Лисабон предостави правосубектност на Европейския съюз, който, от своя страна, замести Европейската общност. Освен това новият Договор премахна структурата на трите стълба. Правосъдието и вътрешните работи вече са напълно интегрирана област на политиката на Съюза, за които обикновената законодателна процедура се прилага в почти всички случаи. Въпреки това в областта на външната политика и политиката на сигурност Съветът продължава да действа съгласно специфични правила, когато приема общи позиции и съвместни действия или изработва конвенции.

Старата формула на Тройката е заменена от нова система: под постоянното председателство на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност Съветът сега работи в тясно сътрудничество с Комисията. Той се подпомага от генералния секретариат на Съвета и от Европейската служба за външна дейност.

## ОРГАНИЗАЦИЯ

### А. Състав

#### 1. Членове

Съветът се състои от по един представител на всяка държава членка на равнище министри и „може да обвързва правителството на държавата членка“ (член 16, параграф 2 от ДЕС).



## 2. Председателство

С изключение на Съвета по външни работи, Съветът се председателства от представителя на държавата членка, която председателства Европейския съюз: председателството се променя на всеки шест месеца по ред, определен от Съвета, който действа с единодушие (член 16, параграф 9 от ДЕС). Председателството на всички състави на Съвета, с изключение на състава по външни работи, се изпълнява от предварително определени групи от три държави членки за срок от 18 месеца, като всеки член на групата поема председателството на свой ред за срок от шест месеца.

През следващите пет години председателството ще бъде поемано в следния ред: Швеция и Испания през 2023 г., Белгия и Унгария през 2024 г., Полша и Дания през 2025 г., Кипър и Ирландия през 2026 г. и Литва и Гърция през 2027 г. Европейският съвет може да променя този ред (член 236, буква б от ДФЕС).

## 3. Органи с подготвителни функции

Комитет, съставен от постоянните представители на държавите членки, отговаря за подготовката на работата на Съвета и за изпълнението на възложените му от Съвета задачи (член 240 от ДФЕС). Този комитет, известен като Корепер, е под председателството на представител на държавата членка, който председателства Съвета по общи въпроси, т.е. ротационното председателство. Комитетът по политика и сигурност, който следи развитието на международното положение в областта на общата външна политика и политика на сигурност, се председателства обаче от представител на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

Корепер заседава всяка седмица с цел да подготвя дейността на Съвета и да координира дейностите, свързани с процедурата на съвместно вземане на решения с Парламента. Разделен е на две групи: Корепер I, съставен от заместник постоянните представители, които подготвят дейностите, свързани с по-техническите области, например селското стопанство, трудовата заетост, образованието и околната среда; Корепер II, който се занимава с въпроси, които попадат по-скоро в областта на „висшата политика“, каквито са по-специално външните работи, икономическите и паричните въпроси и правосъдието и вътрешните работи. За подготвителните работи Корепер се подпомага от десет комитета и около сто специализирани работни групи.

### Б. Начин на функциониране

В зависимост от съответната област Съветът взема решения с обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство или с единодушие (1.2.3) и (1.2.4). Когато Съветът действа в качеството си на законодател, заседанията му са отворени за обществеността (член 16, параграф 8 от ДЕС). Генералният секретар на Съвета се назначава от Съвета съгласно член 240 от ДФЕС. Заседанията на Съвета се провеждат в Брюксел, а също и в Люксембург (сесиите през април, юни и октомври). Понастоящем съществуват десет състава на Съвета, три от които заседават редовно (общи въпроси, външни отношения, икономически и финансови въпроси (ECOFIN)).

### 1. Обикновено мнозинство

Това означава, че дадено решение се счита за взето, когато има повече гласове „за“ отколкото „против“. Всеки член на Съвета има един глас. Обикновено



мнозинство се постига, ако 14 членове на Съвета гласуват „за“. Правилото за обикновено мнозинство се прилага, когато Договорът не предвижда друго (член 238, параграф 1 от ДФЕС). Следователно това е стандартният процес за вземане на решения. Въпреки това на практика той се прилага само за малък брой решения: процедурния правилник на Съвета, организацията на Генералния секретариат на Съвета и правилниците, регулиращи комитетите, предвидени в Договора.

## 2. Квалифицирано мнозинство

### а. Механизъм

Правилото за квалифицирано мнозинство на Съвета се намира в член 16, параграф 4, първа алинея от ДЕС. По силата на този член се изисква положителен вот на най-малко 55 % от членовете на Съвета, представляващи най-малко 65 % от населението на ЕС. На практика това означава най-малко 15 държави членки от общо 27. В случаите, когато предложението не идва от Комисията или върховния представител, се прилага т.нар. правило за „засилено квалифицирано мнозинство“, съгласно което необходимият процент от членовете на Съвета, гласували „за“, е 72 % (включващи най-малко 20 държави членки от общо 27), които отново представляват най-малко 65 % от населението на ЕС.

### б. Обхват

Договорът от Лисабон разширява обхвата на вземането на решения с гласуването с квалифицирано мнозинство. За 68 правни основания гласуването с квалифицирано мнозинство се въвежда или се разширява, в повечето от случаите заедно с въвеждането на обикновената законодателна процедура (включително в много области, които преди попадаха в обхвата на третия стълб). Гласуването с квалифицирано мнозинство е необходимо също така за назначаването на председателя и членовете на Комисията, на членовете на Сметната плата, на Европейския икономически и социален съвет и на Европейския комитет на регионите (1.2.3) и (1.2.4).

## 3. Единодушие

Договорът изисква единодушие за решения само в няколко области, например данъчното облагане и социалната политика. Това се запазва и в Договора от Лисабон. Член 48, параграф 7 от ДЕС предвижда обща клауза за преход, приложима към всички политики на ЕС, която при определени условия дава възможност за дерогация от първоначално предвидените в Договорите законодателни процедури. Вследствие на това Съветът има възможност да приема решения по определени въпроси с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие: клаузите за преход позволяват преминаване от специална законодателна процедура към обикновена законодателна процедура и от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство. Клаузата за преход обаче може да бъде задействана само ако бъде прието решение с единодушие от Съвета или от Европейския съвет. Следователно всички държави членки трябва да постигнат съгласие, преди такава клауза да може да бъде задействана.

В своята [реч за състоянието на Съюза през 2018 г.](#) председателят Юнкер обяви цялостен преглед на клаузите за преход. В резултат на това до момента Комисията е публикувала четири съобщения относно [общата външна политика и](#)



[политика на сигурност](#) (септември 2018 г.), [данъчното облагане](#) (януари 2019 г.), [енергетиката и климата](#) (април 2019 г.) и [социалната политика](#) (2019 г.).

По принцип Съветът се стреми към единодушие дори в случаите, когато такова не се изисква. Това предпочитание води началото си от „компромиса от Люксембург“ през 1966 г., който сложи край на спора между Франция и останалите държави членки, тъй като Франция отказваше да премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в някои области. Текстът на компромиса гласи: „Когато в случай на решения, които могат да бъдат взети с мажоритарен вот по предложение от Комисията, са засегнати много важни интереси на един или повече партньори, членовете на Съвета ще се постараят в разумен срок да постигнат решения, които могат да бъдат приети от всички членове на Съвета, като се уважат техните взаимни интереси и тези на Общността“.

Подобно решение беше намерено през 1994 г., когато беше постигнат „компромисът от Янина“, за да бъдат предпазени държави членки, които се доближават до необходимия минимум за постигане на блокиращо малцинство. Договореността предвижда, че ако тези държави изразят намерението си да се противопоставят на вземане на решение от страна на Съвета с квалифицирано мнозинство, Съветът ще направи всичко възможно в рамките на правомощията си и в „разумен период от време“ да постигне задоволително решение за широко мнозинство от държави членки.

Съгласно член 48 от ДЕС за всяко преразглеждане на учредителните договори е необходимо единодушие, което се счита за основна пречка за реформирането на Съюза с 27 държави членки. За да се преодолее изискването за единодушие, държавите членки са сключили международни споразумения извън правния ред на ЕС. Това се случи за първи път в резултат на кризата с еврото с приемането през 2012 г. на [Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз \(„Фискалния пакт“\)](#) и [Договора за създаване на Европейски механизъм за стабилност \(ЕМС\)](#), както и през 2014 г. с приемането на [Междуправителственото споразумение за прехвърляне и взаимно използване на вноските в Единния фонд за реструктуриране \(Споразумението за ЕФП\)](#). Съгласно член 14, параграф 3 от Фискалния пакт той се прилага от датата на влизането му в сила само за държавите, които са го ратифицирали. Тъй като за Фискалния пакт е необходимо ратифициране от само 12 държави от еврозоната, като условие за влизането му в сила се поставя одобрение от страна на малка част от държавите членки.

В контекста на Конференцията за бъдещето на Европа и пандемията от COVID-19 в своята [резолюция относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея](#) Парламентът предложи „поголеми правомощия на Съюза за действие в случай на трансгранични заплахи за здравето“ и призова за активиране на „общата клауза за преход, за да се улесни процесът на вземане на решения по всички въпроси, които биха могли да помогнат за справяне с предизвикателствата на настоящата здравна криза“. В своята [резолюция от 9 юни 2022 г. относно призива за свикване на Конвент за преразглеждане на Договорите](#) Парламентът представи на Съвета предложения за изменения на Договорите в рамките на обикновената процедура за преразглеждане, предвидена в член 48 от ДЕС. Предложените изменения ще позволят решенията в Съвета да се вземат с квалифицирано мнозинство вместо



с единодушие в съответните области, например при приемането на санкции и в случай на извънредна ситуация.

В своята [реч по време на заключителната проява на Конференцията за бъдещето на Европа](#) на 9 май 2022 г. председателят на Комисията Урсула фон дер Лайен препотвърди готовността на Комисията да изпълни приетите предложения на гражданите за преодоляване на безизходната ситуация при гласуването с единодушие. Според Комисията „сега от нас зависи да поемем по най-прекия път дотам, като използваме пълните граници на това, което можем да направим в рамките на Договорите, или, ако е необходимо, чрез промяна на Договорите“. На 11 юли 2023 г. Парламентът прие [резолюция относно прилагането на клаузите за преход в Договорите на ЕС](#), в която се предлага клаузите за преход да бъдат задействани в някои приоритетни области на политиката, по-специално общата външна политика и политика на сигурност, енергийната политика и данъчното облагане с екологично измерение.

Eeva Pavu  
10/2023



## 1.3.8. ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Комисията е институцията на ЕС, която притежава монопол върху законодателната инициатива и важни изпълнителни правомощия в области на политиката като конкуренцията и външната търговия. Тя е основният изпълнителен орган на Европейския съюз и се състои от колегиум от членове, включващ по един представител от държава членка. Комисията следи за прилагането на правото на Съюза и спазването на Договорите от страна на държавите членки; тя председателства също така комитетите, отговарящи за прилагането на правото на ЕС. Предишната система на комитология беше заменена с нови правни инструменти, а именно актове за изпълнение и делегирани актове.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 17 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 234, 244—250, 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и [Договорът за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности](#) (Договор за сливане)<sup>[1]</sup>.

### ИСТОРИЯ

Първоначално всяка общност има свой собствен изпълнителен орган: Висш орган на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) от 1951 г. и по една Комисия за всяка от двете общности, учредени с Договора от Рим през 1957 г., ЕИО и Евратом. С Договора за сливане от 8 април 1965 г. са обединени в една Комисия на Европейските общности не само изпълнителните структури на ЕОВС, ЕИО и Евратом, но и бюджетите на тези институции (като най-важна е Комисията)<sup>(1.1.2)</sup>. Когато през 2002 г. — 50 години след създаването на Европейската общност за въглища и стомана, Договорът за ЕОВС изтече, беше решено<sup>[2]</sup> активите на ЕОВС да се върнат на Комисията, която да отговаря за приключването на неизпълнените операции, за управлението на активите на ЕОВС и за гарантиране на финансирането на научноизследователските дейности в секторите, свързани с производството на въглища и стомана.

### СЪСТАВ И ПРАВЕН СТАТУТ

#### А. Брой на членовете

В продължение на дълго време Комисията се състои от поне по един, но не повече от двама представители на всяка държава членка. В началото Договорът от Лисабон предвижда от 1 ноември 2014 г. броят на членовете на Комисията да отговаря на две трети от държавите членки. Успоредно с това Договорът въвежда елемент на гъвкавост, като позволява на Европейския съвет да определя броя на членовете на Комисията (член 17, параграф 5 от ДЕС). През 2009 г. Европейският

[1]ОВ 152, 13.7.1967 г., стр. 2.

[2]Решение 2003/78/ЕО на Съвета от 1 февруари 2003 г. относно определяне на многогодишни технически насоки за програмата за изследвания на Изследователския фонд за въглища и стомана, ОВ L 29, 5.2.2003 г., стр. 28.



съвет реши, че броят на членовете на Комисията ще продължи да бъде равен на броя на държавите членки.

## **Б. Метод на назначаване**

Договорът от Лисабон посочва, че Европейският съвет, като взема предвид резултата от изборите за Европейски парламент и след провеждане на съответни консултации (съгласно посоченото в Декларация 11 по член 17, параграфи 6 и 7 от ДЕС, приложена към Договора) и като действа с квалифицирано мнозинство, предлага на Европейския парламент кандидат за длъжността председател на Комисията. Кандидатът за председател се избира от Европейския парламент с мнозинството на членовете, които го съставляват (член 17, параграф 7 от ДЕС).

Съветът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съветът“) приема с квалифицирано мнозинство и по общо съгласие с избрания председател списъка с другите лица, които възнамерява да назначи за членове на Комисията, въз основа на предложенията, направени от държавите членки.

Председателят и останалите членове на Комисията, включително върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, се подлагат колективно на гласуване за одобрение от Парламента и след това се назначават от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство.

От Договора от Маастрихт насам мандатът на членовете на Комисията съвпада със законодателния мандат на Парламента с продължителност от пет години и подлежи на подновяване.

## **В. Отчетност**

### **1. Лична отговорност (член 245 от ДФЕС)**

Членовете на Комисията са длъжни:

- да бъдат напълно независими при изпълнение на задълженията си, в името на общия интерес на Съюза; в частност те не бива нито да търсят, нито да получават инструкции от което и да е правителство или друг външен орган;
- да не упражняват друга платена или неплатена дейност.

Член на Комисията може да бъде освободен от длъжност от Съда по искане на Съвета или на самата Комисия, в случай че наруши своите служебни задължения или ако извърши сериозно нарушение (член 247 от ДФЕС).

### **2. Колективна отговорност**

Комисията носи колективна отговорност пред Парламента съгласно член 234 от ДФЕС. Ако Парламентът гласува вот на недоверие срещу Комисията, всичките ѝ членове трябва да подадат оставка, включително върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, доколкото поисканата оставка се отнася до правомощията му в рамките на Комисията.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ И РАБОТА**

Комисията работи под политическото ръководство на своя председател, който определя вътрешната ѝ организация. Председателят разпределя областите на дейност на Комисията между членовете ѝ. По този начин всеки неин член отговаря за конкретна област и разполага с правомощия по отношение



на съответните административни отдели. След като получи одобрението на колегиума, председателят назначава заместник-председатели измежду неговите членове. Върховният представител е същевременно и заместник-председател на Комисията. По искане на председателя даден член на Комисията трябва да подаде оставка, която подлежи на одобрение от колегиума.

Комисията разполага с Генерален секретариат, който се състои от 33 генерални дирекции, които разработват, управляват и прилагат политиките, законодателството и финансирането на ЕС. Освен това съществуват и 20 специализирани служби и агенции, които разглеждат *ad hoc* или хоризонтални въпроси. Те включват Европейската служба за борба с измамите, Правната служба, Историческите архиви, Службата за публикации, Европейския център за политическа стратегия и работната група за преговорите с Обединеното кралство по член 50. Освен това съществуват и шест изпълнителни агенции, като напр. Изпълнителната агенция за научни изследвания, които изпълняват задачи, делегирани им от Комисията, но които имат собствена юридическа правосубектност. С няколко изключения Комисията взема решенията си с мнозинството от своите членове (член 250 от ДФЕС).

Комисията заседава веднъж седмично, за да разисква политически чувствителни въпроси и да приема предложения, по които трябва да бъде постигнато съгласие чрез устна процедура, докато по-слабо чувствителни въпроси се приемат чрез писмена процедура. Мерки, свързани с управлението или администрацията, могат да се приемат чрез система за предоставяне на правомощия, при която колегиумът упълномощава един от своите членове да взема решения от негово име (това е от особено значение в области като подпомагане на селското стопанство или антидъмпингови мерки), или чрез вторично делегиране, при което решенията се делегират на административно равнище, обикновено на генералните директори.

## ПРАВОМОЩИЯ

### А. Право на инициатива

По правило Комисията притежава монопол върху инициативата в законодателния процес на ЕС (член 17, параграф 2 от ДЕС). Тя подготвя законодателните предложения, които подлежат на приемане от двете институции, вземащи решения, а именно Европейския парламент и Съвета.

#### 1. Пълна инициатива: право да се внасят предложения

##### а. Законодателна инициатива

Правото да се внасят предложения представлява пълната форма на правото на инициатива, тъй като то винаги е изключително и е обвързващо по отношение на органа, вземащ решения, до такава степен, че той не може да взема решение без внесено предложение и е длъжен да взема решението си въз основа на внесеното предложение.

Комисията изготвя и внася в Съвета и Парламента всички законодателни предложения (за регламенти или директиви), необходими за изпълнение на договорите (1.2.3).





## б. Бюджетна инициатива

Комисията изготвя проекта на бюджет, който предлага на Съвета и Парламента съгласно член 314 от ДФЕС (1.2.5). Всяка една институция с изключение на Комисията изготвя ежегодно прогнози, включващи всички приходи и разходи на институцията, и ги изпраща на Комисията до 1 юли (член 39, параграф 1 от Финансовия регламент). Също така всеки орган, създаден по силата на Договорите, който има правосубектност и получава средства от бюджета, изпраща на Комисията прогнози до 31 януари всяка година. След това Комисията изпраща на Парламента и на Съвета предварителните разчети на агенциите на ЕС и предлага сумата на вноската за всеки орган на ЕС и броя на служителите, които счита, че ще са необходими през следващата финансова година.

Що се отнася до системата на ЕС за собствени ресурси, основното решение за собствените ресурси се взема от Съвета с единодушие въз основа на предложение на Комисията (член 17 от ДЕС) и след консултация с Парламента, в съответствие със специална законодателна процедура. Възможно е по всяко време да се установят нови категории собствени ресурси или да се отмени вече съществуваща категория (член 311, параграф 3 от ДФЕС), но решения се вземат само въз основа на предложение на Комисията (член 17, параграф 2 от ДЕС). Следователно Съветът, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и Сметната палата, определя методите и процедурите, съгласно които бюджетните приходи се предоставят на бюджета на ЕС (член 322, параграф 2 от ДФЕС).

## в. Отношения с трети държави

При мандат, възложен от Съвета, Комисията носи отговорност за преговорите по международните споразумения в съответствие с член 207 и член 218 от ДФЕС, които след това се внасят в Съвета за сключване. Правомощията включват и преговори за присъединяване към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (член 6, параграф 2 от ДЕС). В областта на външната политика и политиката на сигурност преговорите по споразуменията се водят от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Съгласно член 50 от ДЕС и член 218, параграф 3 от ДФЕС Комисията внася също така препоръки във връзка със започването на преговори за оттегляне от ЕС.

## 2. Ограничена инициатива: право да отправя препоръки или изразява становища

### а. В контекста на икономическия и паричен съюз (2.6.2)

Комисията играе роля в управлението на икономическия и паричен съюз (ИПС). Тя внася в Съвета:

- препоръки за съставяне на проект на основните насоки на икономическите политики на държавите членки, както и предупреждения, в случай че тези политики съдържат риск за несъответствие с насоките (член 121, параграф 4 от ДФЕС);
- предложения за оценка, за да може Съветът да определи дали в дадена държава членка е налице прекомерен дефицит (член 126, параграф 6 от ДФЕС);



- препоръки относно мерките, които трябва да се предприемат, ако държава членка, чиято парична единица не е еврото, изпитва затруднения по отношение на платежния баланс съгласно член 143 от ДФЕС;
- препоръки относно обменните курсове между единната валута и другите валути и за общи насоки за обменната политика съгласно член 219 от ДФЕС;
- оценка на националните политически планове и представяне на проекти за специфични за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър.

#### **б. В рамките на външната политика и политиката на сигурност**

Много от правомощията в тази област са прехвърлени от Комисията на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Комисията все пак може да подкрепя върховния представител, когато той внася в Съвета предложение относно общата външна политика и политика на сигурност (член 30 от ДЕС). Върховният представител е и заместник-председател на Комисията.

#### **Б. Право на контрол върху прилагането на правото на Съюза**

Договорите възлагат на Комисията грижата да следи за правилното им прилагане, както и за прилагането на решенията, приети въз основа на техните разпоредби (вторично законодателство). Това е нейната роля на „пазителка на Договорите“. Тя изпълнява това задължение главно чрез процедурата, приложима по отношение на дадена държава членка, която не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, съгласно посоченото в член 258 от ДФЕС.

#### **В. Изпълнителни правомощия**

##### **1. Предоставени от Договорите**

Основните правомощия на Комисията са следните:

- изпълнение на бюджета (член 17, параграф 1 от ДЕС, член 317 от ДФЕС). След приемането на бюджета от 1 януари на следващата финансова година всяка държава членка извършва дължимите на ЕС плащания<sup>[3]</sup> с месечни вноски в бюджета на ЕС, които са депозирани по банкова сметка на името на Европейската комисия в Министерството на финансите или централната банка на държавата;
- правомощия за упълномощаване на държавите членки да предприемат защитни мерки, предвидени в Договорите, особено в рамките на преходни периоди (напр. член 201 от ДФЕС);
- правомощия в областта на правилата на конкуренцията, особено при контрола на държавните помощи, съгласно член 108 от ДФЕС.

По отношение на финансовите пакети, предназначени за справяне с кризата на държавния дълг, пред която са изправени някои държави членки, Комисията отговаря за управлението на средствата, получени и гарантирани от бюджета на ЕС. Комисията също така е оправомощена да промени процедурата на гласуване в рамките на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), като даде възможност на Съвета на управителите да взема решение със специално

[3] Съгласно посоченото в Регламент на Съвета (ЕО, Евратом) № 609/2014, ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 39.



квалифицирано мнозинство (85 %), вместо единодушно, ако (съвместно с ЕЦБ) реши, че ако не бъде прието решение за предоставяне на финансова помощ, икономическата и финансова устойчивост на еврозоната би била изложена на опасност (член 4, параграф 4 от Договора за ЕМС) ([2.6.8](#)).

## 2. Делегирани от Съвета и Парламента

В съответствие с член 291 от ДФЕС Комисията упражнява правомощията, които са ѝ предоставени за прилагането на законодателните актове, приети от Парламента и Съвета.

Договорът от Лисабон въвежда нови правила и нови общи принципи относно „условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията“ (член 291, параграф 3 от ДФЕС и Регламент (ЕС) № 182/2011). Те заместват предишните механизми на комитети с два нови инструмента, а именно процедура по консултиране и процедура по разглеждане. Правото на контрол на Парламента и Съвета, както и разпоредбите относно процедурата за обжалване в случай на спор, са изрично посочени.

## 3. Делегирани актове

Договорът от Лисабон въвежда нова категория правни разпоредби, разположена между законодателните актове и актовете за изпълнение. Тези „делегираны незаконодателни актове“ (член 290 от ДФЕС) представляват „актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“ (наречен също „основен акт“). По принцип Парламентът се ползва със същите права за контрол, каквито има и Съветът.

### Г. Регулаторни и консултативни правомощия

Договорите рядко предоставят на Комисията пълни регулаторни правомощия. Член 106 от ДФЕС е изключение: той оправомощава Комисията да следи за прилагането на правилата на Съюза спрямо публични предприятия и предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес, и при необходимост да отправя съответните директиви или решения до държавите членки.

Договорите предоставят на Комисията правото да отправя препоръки или да внася доклади и становища в редица случаи. Те също така предвиждат провеждане на консултации с Комисията във връзка с определени решения, например относно приемането на нови държави членки в Съюза (член 49 от ДЕС). По-конкретно консултации с Комисията се провеждат и във връзка с изменения на уставите на други институции и органи, като Устава на членовете на Европейския парламент, на Европейския омбудсман и на Съда.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Комисията е основният събеседник на Парламента по законодателни и бюджетни въпроси. Парламентарният контрол над работната програма на Комисията и нейното изпълнение придобиват все по-голямо значение за гарантиране на повече демократична легитимност на управлението на ЕС. Годишният проектобюджет е предложение, съдържащо проектобюджета, който да бъде внесен в Европейския парламент и в Съвета до 1 септември на годината, която предхожда годината на изпълнение на бюджета (година  $n - 1$ ). Комисията изпраща



това предложение и на националните парламенти за сведение. Освен това Комисията изготвя свой собствен предварителен разчет, който тя изпраща също за одобрение поотделно на Парламента и на Съвета. В съответствие с член 319 от ДФЕС Парламентът има правото да освободи Комисията от отговорност за изпълнението на бюджета.

Решението за собствените ресурси се взема съгласно специална законодателна процедура (член 289, параграф 2 от ДФЕС), въз основа на предложение от Комисията (член 311, параграф 2 от ДФЕС) и след **консултация с Парламента**. Докато основното решение за собствените ресурси се взема в съответствие с тази процедура на консултация, съответните мерки по прилагане (съгласно член 291, параграф 2 от ДФЕС) се приемат от Съвета, след като бъде получено **одобрението на Парламента**, въз основа на предложението на Комисията (член 311, параграф 3 от ДФЕС).

Европейската комисия следва да поддържа постоянен диалог с Европейския парламент през целия си мандат, като се започне с [изслушванията на кандидатите за членове на Комисията](#) и продължи с [конкретните ангажименти](#), поети по време на тези изслушвания, [междинното проследяване на тези ангажименти](#) и систематичния структуриран диалог с конкретни парламентарни комисии.

Съгласно Договора от Маастрихт, укрепен с Договора от Лисабон, Европейският парламент има право на законодателна инициатива, което му позволява да отправи искане до Комисията за представяне на предложение. Европейският парламент също така може да въведе в законодателството изисквания за докладване, задължавайки Европейската комисия да представя доклади за изпълнението.

Понякога Европейската комисия не изпълнява исканията за предложения на Европейския парламент (като в случая с [препоръката на Европейския парламент от 15 юни 2023 г. до Съвета и Комисията вследствие на разследването на предполагаеми нарушения и лошо администриране при прилагането на правото на Съюза във връзка с разследването на използването на Pegasus и еквивалентен шпионски софтуер за наблюдение](#)) или забавя представянето на важни доклади за изпълнението (например първия доклад относно прилагането и функционирането на Директивата относно правоприлагането<sup>[4]</sup>).

След като делото *Schrems II* доведе до обявяването на Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1250 на Комисията относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ, за недействително поради опасения, че гражданите на ЕС не са защитени при трансатлантическия обмен на данни, Европейският парламент критикува факта, че Комисията е поставила отношенията със САЩ пред интересите на гражданите на ЕС и че по този начин Комисията е оставила задачата за защита на правото на ЕС на отделни граждани<sup>[5]</sup>. Въпреки тази критика и допълнителна [резолюция](#) на Парламента, в която се заключава, че рамката за защита на личните данни в отношенията

---

[4] Vogiatzoglou P. и др., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive \(Оценка на прилагането на Директивата относно правоприлагането\)](#), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, декември 2022 г.

[5] [Резолюция на Европейския парламент от 20 май 2021 г. относно решението на Съда на Европейския съюз от 16 юли 2020 г. — Data Protection Commissioner срещу Facebook Ireland Limited и Maximilian Schrems \(„Schrems II“\) – Дело C-311/18](#) (ОВ С 15 12.1.2022 г., стр. 176), параграф 28.



между ЕС и САЩ не създава съществена равностойност по отношение на равнището на защита, на 10 юли 2023 г. Комисията прие третото си [решение](#) относно адекватното ниво на защита на личните данни съгласно Рамката за защита на личните данни в отношенията между ЕС и САЩ.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 1.3.9. СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Съдът на Европейския съюз е една от седемте институции на ЕС. Той се състои от две съдилища: [Съд](#) и [Общ съд](#). Компетентен е по въпросите на правото на Европейския съюз. Съдилищата гарантират правилното тълкуване и прилагане на първичното и вторичното законодателство на ЕС в Съюза. Те проверяват законосъобразността на актовете на институциите на ЕС и се произнасят дали държавите членки са изпълнили своите задължения, произтичащи от първичното и вторичното законодателство. Съдът осигурява също така тълкуване на правото на ЕС по искане на национални съдии.

### СЪД

#### А. Правно основание

- Член 19 от [Договора за Европейския съюз](#) (Договор за ЕС), членове 251—281 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС), член 136 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) и [Протокол \(№ 3\) относно Статута на Съда на Европейския съюз](#) (наричан по-нататък „Статута“), приложен към Договорите;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2015/2422 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2015 г. за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на Европейския съюз](#);
- Бюджет на ЕС (раздел 4).

#### Б. Състав и Статут

##### 1. Състав

##### а. Брой на членовете (член 19 от Договора за ЕС и член 252 от ДФЕС)

По един съдия от всяка държава членка (27). Съдът се подпомага от 11 генерални адвокати. Съдиите от Съда избират помежду си председател и заместник-председател за срок от три години с възможност за подновяване на мандата.

##### б. Изисквания (член 19 от Договора за ЕС и член 253 от ДФЕС)

- съдиите и генералните адвокати трябва да отговарят на всички изисквания в техните съответни държави за заемане на най-висшите съдебни длъжности, или да са признати правни експерти;
- тяхната независимост трябва да бъде извън всякакво съмнение.

##### в. Процедура на назначаване (член 253 от ДФЕС)

С приближаването на края на мандата на съдиите и генералните адвокати представителите на правителствата на държавите членки пристъпват към назначаването на съдии или генерални адвокати в Съда по общо съгласие след консултация с комитет, който дава становище относно годността на кандидатите да упражняват функциите на съдия (член 255 от ДФЕС).



## 2. Описание на длъжността

### а. Продължителност на мандата (член 253 от ДФЕС и Статут)

Шест години. Частична подмяна на всеки три години, последователно на половината съдии и на половината генерални адвокати. Съдиите и генералните адвокати, чийто мандат изтича, могат да бъдат преизбирани.

### б. Привилегии и имунитети (Статут)

Съдиите и генералните адвокати се ползват с имунитет срещу съдебно преследване. Дори след прекратяване на техните функции, те продължават да се ползват с имунитет по отношение на действията, предприети в изпълнение на служебните им задължения. Те могат да бъдат освободени от длъжност само с единодушно решение на Съда.

### в. Задължения (Статут)

Съдиите и генералните адвокати:

- полагат клетва (за независимост, безпристрастност, спазване на тайната на съдебните разисквания) преди да встъпят в длъжност;
- не могат да заемат политическа или административна длъжност и не могат да упражняват друга професия;
- ангажират се да изпълняват задълженията, произтичащи от тяхната длъжност.

## В. Организация и функциониране (член 253 от ДФЕС и Статут)

### 1. Вътрешна организация

Статутът трябва да бъде включен в отделен протокол, приложен към Договорите (член 281 от ДФЕС). Съдиите избират помежду си председател и заместник-председател на Съда за срок от три години с възможност за подновяване на мандата (член 9а от Протокол № 3). Председателят ръководи работата на Съда и председателства съдебните заседания и разискванията на пленума и на големия състав. Заместник-председателят подпомага председателя при изпълнението на функциите му и го замества, когато е необходимо. Съдът назначава секретар. Секретарят изпълнява функцията на генерален секретар на институцията и управлява нейните служби под ръководството на председателя на Съда.

### 2. Функциониране

Съдът приема свой Процедурен правилник, който подлежи на одобрение с квалифицирано мнозинство от Съвета. Съдът заседава в пленум от 27 съдии, в голям състав от 15 съдии или в състави от трима или петима съдии. Институцията се финансира от бюджета на ЕС, където за нея е предвиден специален отделен раздел (раздел 4).

## Г. Постижения

Съдът се утвърди като движеща сила на процеса на европейска интеграция.

### 1. Обща практика

Решението на Съда от 15 юли 1964 г. по делото *Costa/ENEL* беше от основно значение за определянето на европейското общностно право като самостоятелен правен ред и за установяването на неговото върховенство спрямо разпоредбите



на националното право<sup>[1]</sup>. По сходен начин неговото решение по делото *Van Gend & Loos* от 5 февруари 1963 г. установи принципа на непосредственото действие на правото на Общността в правораздавателните институции на държавите членки. Други значими решения, отнасящи се до защитата на правата на човека, включват решението от 14 май 1974 г. по делото *Nold*, с което Съдът постановява, че основните права на човека са неотменна част от общите принципи на правото, чието спазване осигурява (4.1.2).

## 2. По конкретни области

- Право на установяване: решение от 8 април 1976 г. по делото *Royer*, с което Съдът потвърди правото на гражданин от една държава членка да пребивава на територията на друга държава членка без това да зависи от издаването на разрешение за пребиваване от приемащата държава;
- Свободно движение на стоки: решение от 20 февруари 1979 г. по делото *Cassis de Dijon*, с което Съдът постановява, че всеки законно произведен продукт, търгуван на пазара в една държава членка, следва, по принцип, да бъде допускан на пазара на всяка друга държава членка;
- Външни правомощия на Общността: решение относно Европейската спогодба за автомобилните превози от 31 март 1971 г. по делото *Комисия/Съвет*, с което се признават правомощията на Общността да сключва международни договори в области, в които се прилагат общностните разпоредби;
- Наскоро приети решения, с които се установява задължение на държавите членки да заплащат обезщетение, когато не са въвели или са въвели със закъснение европейските директиви в националното законодателство;
- Различни решения в областта на социалната сигурност и на конкуренцията;
- Решения, отнасящи се до нарушения от държавите членки на законодателни актове на ЕС, които са от първостепенно значение за безпроблемното функциониране на общия пазар;
- Защита на данните: решения относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни — делото [Schrems I](#) (2015 г.), и относно адекватността на защитата, осигурявана от Щита за личните данни в отношенията между ЕС и САЩ — делото [Schrems II](#) (2020 г.), които обезсилват [решенията на Комисията относно адекватното ниво на защита на данните](#) в отношенията със САЩ с цел защита на основните принципи на европейското право и гарантиране на силен набор от изисквания за защита на данните.

Една от основните заслуги на Съда се състои във формулирането на принципа, според който Договорите не следва да бъдат тълкувани ограничително, а да се разглеждат в светлината на състоянието на интеграцията и на целите, определени от самите Договори. Този принцип даде възможност на ЕС да приема законодателни актове в области, които не са уредени от изрични разпоредби на Договорите, като борбата със замърсяването (с решение от 13 септември

[1] Ziller J., *La primauté du droit de l'Union européenne*, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, май 2022 г.





2005 г. (Дело С-176/03) Съдът на практика позволи на ЕС да предприема мерки, отнасящи се до наказателното право, в случай че те бъдат сметени за „необходими“ за постигане на набелязаната цел за опазване на околната среда).

През 2022 г. пред Съда на ЕС са заведени 806 дела, от които 546 преюдициални производства, 37 преки производства и 209 обжалвания на решения на Общия съд. Приключени са 808 дела, включително 564 преюдициални производства, 36 преки производства и 196 обжалвания на решения на Общия съд. Държавите членки, от които произхождат най-много от исканията, са Германия (98), Италия (63), България (43) и Испания (41). Средната продължителност на производствата е 16,4 месеца<sup>[2]</sup>. Към 31 декември 2022 г. висящите производства са 1 111.

## ОБЩ СЪД

### А. Правно основание

Членове 254—257 от ДФЕС, член 40 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) и дял IV от Протокол (№ 3), приложен към Договорите, относно Статута на Съда на Европейския съюз.

### Б. Продължителност на мандата и Статут (член 254 от ДФЕС)

#### 1. Състав

##### а. Брой на членовете (член 19 от ДЕС и член 254 от ДФЕС)

В член 254 от ДФЕС се посочва, че броят на съдиите се определя в Статута. [Член 48 от Протокол \(№ 3\) относно Статута, последно изменен с Регламент \(ЕС, Евратом\) 2016/1192 от 6 юли 2016 г.](#), предвижда Общият съд да се състои от по двама съдии от държава членка (понастоящем 54). Съдиите се назначават с общо съгласие от правителствата на държавите членки след консултация с комитет, който дава становище относно годността на кандидатите да упражняват функциите на съдия. Техният мандат е шестгодишен и може да бъде подновяван. Съдиите могат да бъдат призовани да изпълняват функциите на генерални адвокати, тъй като за разлика от Съда, Общият съд няма постоянни генерални адвокати.

##### б. Изисквания

Идентични с тези за Съда (член 19 от Договора за ЕС). За да бъдат назначени в Общия съд, кандидатите трябва да притежават способностите, които се изискват за заемане на висока длъжност в съдебната система.

##### в. Процедура за назначаване

Идентична с тази на Съда.

#### 2. Описание на длъжността

Идентично с това на Съда.

### В. Организация и функциониране

Съдиите избират помежду си председател за срок от три години, както и секретар за срок от шест години, въпреки че Общият съд ползва службите на Съда за своите административни и езикови потребности.

---

[2] Съд на ЕС. Годишен доклад за 2022 г.



Общият съд изготвя, съгласувано със Съда, свой [Процедурен правилник](#) (член 254, алинея 5 от ДФЕС). Той заседава в състави от по трима или петима съдии. Общият съд може да заседава в пленум, в голям състав или в състав от един-единствен съдия. Над 80 % от делата, заведени пред Общия съд, се разглеждат от състав от трима съдии. Неотдавнашните изменения на Процедурния правилник (април 2023 г.) позволяват използването на видеоконферентна връзка по време на изслушванията (член 107а от Процедурния правилник). Въвежда се и нова концепция за „пилотно дело“ (член 71а от Процедурния правилник), в случаите на две или повече висящи дела, в които се повдига един и същ правен въпрос. Ако съответните условия са изпълнени, едно от делата може да бъде определено като пилотно, а останалите да бъдат спрени.

Общият съд може да бъде сезиран главно в първоинстанционното производство по преки иски, предявени от физически или юридически лица, когато те са пряко и лично засегнати, и от държавите членки срещу актове на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, както и по преки иски за обезщетение за вреди, причинени от институциите или техните служители. Решенията на Общия съд могат да бъдат обжалвани пред Съда само по правни въпроси. Средно около 30 % от решенията на Общия съд се оспорват.

Парламентът и Съветът могат да създават специализирани съдилища към Общия съд, натоварени да разглеждат като първа инстанция определени категории иски в специфични области. За създаването на тези съдилища Парламентът и Съветът действат съгласно обикновената законодателна процедура.

През 2022 г. пред Общия съд са заведени 904 дела и са приключени 858 дела, 792 от които се отнасят до преки производства (270 за интелектуална и индустриална собственост, 76 за държавна помощ и конкуренция, 66 за публичната служба на ЕС и 380 за други преки производства). Страна, която не е в състояние да поеме разходите по производството, може да подаде заявление за безплатна правна помощ (54 дела през 2022 г.). Средната продължителност на производствата е 16,2 месеца. Към 31 декември 2022 г. висящите производства са 1 474<sup>[3]</sup>.

## **БИВШИЯТ СЪД НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Съдът на публичната служба на Европейския съюз (създаден през 2004 г.) беше компетентен да решава спорове между институциите на ЕС и техните служители за случаите, които са извън компетентността на националните съдилища. Като част от увеличаването като цяло на общия брой на съдиите в Съда, Съдът на публичната служба е разпуснат на 1 септември 2016 г. и е интегриран в Общия съд с [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители](#). Делата, заведени пред Съда на публичната служба към 31 август 2016 г., бяха прехвърлени на Общия съд, считано от 1 септември 2016 г. Общият съд продължи

---

[3] Съд на ЕС. Годишен доклад за 2021 г.



разглеждането им от етапа на производството, на който са се намирали към тази дата, като процесуалните мерки, приети от бившия Съд на публичната служба, продължават да се прилагат.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Още през 1990 г. решение на Съда по дело, заведено от Парламента в рамките на законодателната процедура за приемане на здравни мерки във връзка с ядрената авария в Чернобил, признава правото на Парламента да предявява пред Съда искове за отмяна на актове, за да бъдат запазени неговите правомощия в рамките на законодателната процедура.

Съгласно член 257 от ДФЕС Парламентът и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да създават специализирани съдилища към Общия съд, натоварени да разглеждат като първа инстанция определени категории искове в специфични области. От Европейския парламент и Съвета се изисква да действат чрез регламенти или по предложение на Комисията, след консултация със Съда, или по искане на Съда, след консултация с Комисията.

Съгласно член 281 от ДФЕС Европейският парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да изменят разпоредбите на [Статута на Съда на Европейския съюз](#) (с регламент на Европейския парламент и на Съвета). Пример за участие на Парламента е [собственото предложение на Съда](#) от 26 март 2018 г. за изменение на неговия Статут във връзка с възможността за някои промени в разпределението на компетентността между Съда и Общия съд по отношение на преюдициалните заключения.

Парламентът е една от институциите, посочени в член 263 от ДФЕС, които могат да завеждат искове (като страна) пред Съда на ЕС.

Съгласно член 218, параграф 11 от ДФЕС, Парламентът може да поиска становището на Съда на ЕС относно съвместимостта на планирано международно споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда планираното споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите. Например през юли 2019 г. Парламентът поиска правно становище относно това дали предложенията за присъединяване на ЕС към Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Конвенцията от Истанбул) са съвместими с Договорите ([Становище 1/19](#)).

С влизането в сила на Договора от Лисабон кандидатите за длъжността съдия или генерален адвокат първо се оценяват от комитет от седем лица, едно от които се предлага от Парламента (член 255, втора алинея от ДФЕС и член 128 от Правилника за дейността на Парламента) чрез пленарна [резолюция](#).

В съответствие с член 3, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2015/2422 на 21 декември 2020 г. Съдът представи [доклад относно функционирането на Общия съд](#), изготвен от външен консултант. В член 3, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2015/2422 се изисква в доклада да се обръща внимание по-специално на ефикасността на Общия съд, необходимостта и ефективността на увеличаването на броя на съдиите на 56, използването и ефективността на



ресурсите и допълнителното създаване на специализирани състави и/или други структурни промени.

На 19 септември 2023 г. комисията JURI прие [проект на доклад](#) относно [предложение за изменение на Протокол \(№ 3\) относно статута на Съда на Европейския съюз](#). Предложението има за цел прехвърлянето на преюдициална компетентност от Съда към Общия съд в някои специфични сфери и разширяване на механизма за предварително допускане на обжалване в случай на обжалване на някои решения на Общия съд. Докладът на комисията JURI [беше внесен](#) в пленарна зала на 27 септември 2023 г., което потвърди решението на комисията JURI за започване на междуинституционални преговори на 4 октомври 2023 г.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 1.3.10. КОМПЕТЕНТНОСТ НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Настоящият информационен фиш описва компетентността на Съда на Европейския съюз, който се състои от две съдилища — [Съд](#) и [Общ съд](#) — и предоставя различни средства за правна защита, определени в член 19 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), членове 251—281 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 136 от Евратом и [Протокол № 3, приложен към Договорите](#), относно статута на Съда на Европейския съюз.

### СЪД НА ЕС

**А.** Преки иски и производства срещу държави членки или институция, орган, служба или агенция на Европейския съюз.

Съдът се произнася по иски срещу отделни държави или институции за неспазване на техните задължения, произтичащи от правото на ЕС.

**1.** Иск срещу държава членка за неизпълнение на задължения от нейна страна  
Тези иски се предявяват:

- или от Комисията, след фаза на досъдебно производство (член 258 от ДФЕС): предоставя се възможност на държавата да представи своите съображения и мотивирано становище ([1.3.8](#));
- или от държава членка срещу друга държава членка, след предварително сезиране на Комисията (член 259 от ДФЕС).

Роля на Съда:

- установяване дали съответната държава членка действително не е изпълнила своите задължения — в такъв случай на тази държава се възлага да прекрати незабавно неизпълнението на задължения.
- Ако след внасяне на последващ иск от Комисията Съдът установи, че съответната държава членка не се е съобразила с решението, Съдът може да ѝ наложи имуществена санкция (под формата на еднократно платима сума или периодична имуществена санкция), чийто размер се определя от Съда въз основа на предложение на Комисията (член 260 от ДФЕС).

**2.** Жалба за отмяна на незаконосъобразни актове или за неправомерно бездействие на институциите на ЕС

Относно: случаи, при които жалбоподателят претендира за отмяна на мярка, за която се предполага, че е в противоречие с правото на ЕС (отмяна: член 263 от ДФЕС) или в случай на нарушаване на правото на ЕС, при което институция, орган, служба или агенция се е въздържала от вземане на решение (член 265 от ДФЕС).

Сезиране: исовете могат да бъдат предявени от държави членки, от самите институции, както и от всяко физическо или юридическо лице, ако искът



се отнася до мярка (по-конкретно регламент, директива или решение), приета от институция, орган, служба или агенция на ЕС, която ги засяга непосредствено.

Роля на Съда: Съдът обявява акта за недействителен или установява бездействие, като в такъв случай допусналата нарушение институция е задължена да вземе необходимите мерки, за да изпълни решението на Съда (член 266 от ДФЕС).

### 3. Други преки иски

Тъй като Общият съд е компетентен да разглежда всички иски от първа инстанция, посочени в членове 263, 265, 268, 270 и 272 от ДФЕС, пред Съда се предявяват само иски срещу решения на Комисията за налагане на санкции на дружества (член 261), както и иски, предвидени в [Статута на Съда](#) (последно изменен с [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2019/629 от 17 април 2019 г.](#)). Член 51 от [Статута на Съда](#) на ЕС предвижда, чрез дерогация от правилото по член 256, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, запазване на правомощието на Съда да разглежда исковете, посочени в членове 263 и 265 от Договора за функционирането на Европейския съюз, когато са заведени от държава членка срещу:

- акт или бездействие на Европейския парламент или Съвета, или на двете институции, действащи съвместно, освен за:
  - решения, взети от Съвета съгласно член 108, параграф 2, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз;
  - актове на Съвета, приети съгласно регламент на Съвета относно мерките за търговска защита по смисъла на член 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз;
  - актове на Съвета, чрез които Съветът упражнява изпълнителни правомощия в съответствие с член 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз;
- акт или бездействие на Комисията съгласно член 331, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Съдът си запазва също така правомощието да разглежда исковете, посочени в същите членове, когато те са заведени от институция на Съюза срещу акт или бездействие на Европейския парламент, на Съвета, на тези две институции, действащи съвместно, или на Комисията, или са заведени от институция на Съюза срещу акт или бездействие на Европейската централна банка.

**Б.** Косвен иск: възражение за незаконосъобразност, повдигнато пред национална юрисдикция (член 267 от ДФЕС — преюдициални заключения)

- По правило националните съдилища прилагат правото на ЕС, когато дадено производство налага това. Когато обаче националният съд или трибунал е сезиран по въпрос, свързан с тълкуването на това право, този съд или трибунал има право да поиска от Съда на ЕС да се произнесе преюдициално по съответния въпрос. Ако става въпрос за юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, сезирането на Съда на ЕС е задължително. Националният съд повдига въпрос(и) относно тълкуването или валидността на разпоредба на правото на ЕС, обикновено под формата на решение на съда в съответствие с националните процесуални изисквания.



В решението си от 11 декември 2018 г. по делото [Weiss](#) (C-493/17) обаче Съдът постановява, че „Съдът трябва да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество“. Секретариатът на Съда уведомява страните по националното производство, както и държавите членки и институциите на Европейския съюз за постъпилото искане. Те разполагат с два месеца за внасяне на писмени бележки до Съда на Европейския съюз.

#### **В.** Компетентност в качеството на апелативна инстанция

Съдът също така разполага с компетентност, ограничена до правната страна на спора, да преразглежда решения и определения, постановени от Общия съд. Обжалването няма суспензивно действие по отношение на атакувания акт.

Ако жалбата бъде счетена за допустима и основателна, Съдът на Европейския съюз отменя решението на Общия съд и сам постановява решение или в противен случай връща делото за ново разглеждане от Общия съд, който е обвързан с постановеното решение.

## **ПОСТИЖЕНИЯ**

Съдът на Европейския съюз се утвърди като особено важен фактор — някои дори го наричат движеща сила на европейската интеграция.

#### **А.** Общи бележки

Решението на Съда по дело 26-62 ([Van Gend & Loos](#)) от 5 февруари 1963 г. утвърди принципа на непосредственото действие на правото на Общността в съдилищата на държавите членки. По подобен начин решението на Съда от 15 юли 1964 г. по дело 6-64 ([Costa/ E.N.E.L.](#)) беше много важно за определянето на европейското общностно право като самостоятелен правен ред и за установяването на неговото върховенство спрямо разпоредбите на националното право. Съдът на ЕС винаги се е позовавал на своите върховни правомощия при определянето на връзката между правото на Съюза и националното законодателство. По ключовите дела [Van Gend & Loos](#) и [Costa/E.N.E.L.](#) Съдът разви основните доктрини за върховенството на правото на ЕС. Според тези доктрини правото на ЕС се ползва с абсолютно предимство пред националното законодателство и това предимство трябва да се взема предвид от националните съдилища при постановяването на техните решения. В своето решение от 17 декември 1970 г. по дело 11-70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) Съдът постанови, че правото на ЕС се ползва с предимство дори по отношение на основните права, гарантирани в националните конституции. В точка 3 от мотивите си по това дело Съдът посочва: „Валидността на общностен акт или действието му в рамките на държава членка не могат да бъдат засегнати от твърдения, че той противоречи на основните права, формулирани в конституцията на тази държава, или на принципите на националната конституционна структура“. Съдът потвърди тези доктрини в някои последващи дела (вж. дело 106/77, [Simmenthal](#) (1978), дело 149/79, [Комисия/Белгия](#) (1980), дело C-46/93 и дело C-48/93, [Brasserie du Pêcheur and Factortame II](#) (1996), дело C-473/93, [Комисия/Люксембург](#) (1996), дело C-213/07, [Michaniki](#) (2008)). Чрез тази съдебна



практика Съдът разработи някои правни инструменти, с които на съдилищата на държавите членки се предоставя известна свобода на преценка и техните интереси се вземат сериозно предвид. Освен това Съдът понякога имплицитно коригира собствената си съдебна практика, за да вземе предвид опасенията на съдилищата на държавите членки. Най-известен е фактът, че Съдът създаде съдебна практика в областта на основните права под натиска на съдилищата на държавите членки: след създаването на Европейските общности Съдът първоначално се противопостави на въвеждането на основните права в правния ред на ЕО (дело 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960 г.)). Но когато конституционните съдилища на държавите членки се противопоставиха, Съдът промени решението си. Предопределяйки решенията на германския Федерален конституционен съд и италианския Конституционен съд, по делото [Internationale Handelsgesellschaft](#) Съдът постанови, че основните права „са неразделна част от общите принципи на правото“.

#### **Б. По конкретни области**

- Защитата на правата на човека включват решението от 14 май 1974 г. по дело 4-73 ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Комисията на ЕО](#)), с което Съдът постанови, че основните права на човека са неотменна част от общите принципи на правото, за чието спазване той гарантира ([4.1.1](#)).
- Свободно движение на стоки: решението от 20 февруари 1979 г. по дело 120/78 ([Cassis de Dijon](#)), с което Съдът постановява, че всеки законно произведен продукт, пуснат на пазара в една държава членка, трябва по принцип да бъде приет на пазара на всяка друга държава членка.
- Свободно движение на хора: в решението от 15 декември 1995 г. по дело C-415/93 ([Bosman](#)) се постановява, че професионалният спорт е икономическа дейност, чието упражняване не следва да се възпрепятства от правилата на футболните федерации, уреждащи трансфера на играчи или ограничаващи броя на гражданите на други държави членки.
- Външни правомощия на Общността: решението от 31 март 1971 г. по дело 22-70 ([Комисия/Съвет](#)), с което бяха признати правомощията на Общността да сключва международни договори в области, които са уредени от общностни разпоредби.
- В решението си от 19 ноември 1991 г. по дела C-6/90 и C-9/90 ([Francovich и др.](#)), Съдът разви друго основно понятие: отговорността на държавата членка по отношение на физически лица във връзка с вреди, произтичащи от нарушение на държава членка във връзка с нетранспониране или късно транспониране на директива в националното право.
- Различни решения относно социалната сигурност (дело 43-75, [Defrenne](#) (1976 г.)), относно равното заплащане за мъже и жени) и здравословните и безопасни условия на труд (дело C-173/99, [BECTU](#) (2001 г.)).

Що се отнася до принципа на пропорционалност, в решението си от 16 юни 2015 г. (дело C-62/14, [Gauweiler и др.](#)) Съдът постанови, че съгласно установената съдебна практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на европейските институции да могат да постигат легитимните цели, преследвани





от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за постигането на тези цели. Следователно институциите и органите на Съюза трябва да разглеждат различните засегнати интереси, за да се избегнат неблагоприятните последици, които очевидно не съответстват на преследваните цели<sup>[1]</sup>. Една от основните заслуги на Съда се състои във формулирането на принципа, според който Договорите не следва да бъдат тълкувани ограничително, а да се разглеждат в контекста на състоянието на интеграцията и на целите, определени от самите Договори. Посоченият принцип позволи приемането на законодателство в области, за които в Договора липсват конкретни разпоредби, например борбата срещу замърсяването: в решението си от 13 септември 2005 г. по дело C-176/03 ([Комисия/Съвет](#)) Съдът позволи на Европейския съюз да предприема мерки в областта на наказателното право, в случай че те бъдат счестени за „необходими“ за постигане на преследваната цел за опазване на околната среда.

[Съдебната мрежа на Европейския съюз](#) беше създадена по инициатива на председателя на Съда на ЕС и председателите на конституционните и върховните съдилища на държавите — членки на ЕС, по случай 60-ата годишнина от подписването на Римските договори през 2017 г.

Тя е предназначена да насърчава обмена на информация относно съдебната практика между участващите национални съдилища и Съда на ЕС. Участващите национални съдилища и Съдът на ЕС публикуват на сайт с ограничен достъп информация за тяхната съдебна практика във връзка с правото на ЕС, по преюдициални въпроси, отнесени от националните съдилища до Съда на ЕС, както и във връзка с бележки и проучвания.

Платформата за сътрудничество JNEU, която е достъпна на всички езици на ЕС, обединява работата на съдиите от Съда на ЕС и на националните съдии в хода на техните съдебни дейности. Съдиите имат достъп до инструмент, който им позволява да предоставят на разположение на своите колеги своята съдебна практика, както и своята проучвателна и аналитична дейност с цел споделяне на знания и подобряване на ефективността.

Платформата има над 2 000 потребители в конституционните и върховните съдилища на държавите членки.

## ОБЩ СЪД

### (1.3.9)

#### А. Компетентност на Общия съд (член 256 от ДФЕС)

Съдът на Европейския съюз се състои от две съдилища — от [Съд](#) и от [Общ съд](#). Съдът на Европейския съюз има изключителна компетентност по отношение на искове между институциите и такива, предявени от държава членка срещу Европейския парламент и/или срещу Съвета, а Общият съд е компетентен в първоинстанционното производство и по всички останали искове от този вид, и по-конкретно по искове, предявени от физически лица, и такива, предявени от държава членка срещу Комисията.

---

[1] Дело C-493/17 (Weiss), точка 93.



ДФЕС предвижда, че Общият съд е компетентен да разглежда като първа инстанция исковете, посочени в членове 263, 265, 268, 270 и 272 от ДФЕС, по-специално в областите, посочени по-долу, с изключение на искове, предявени от държавите членки, от институции на Съюза или от Европейската централна банка, в който случай Съдът на ЕС има изключителна компетентност (член 51 от статута на Съда на ЕС):

- жалби за отмяна на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС или за установяване на неправомерно бездействие, внесени срещу институциите от физически или юридически лица (членове 263 и 265 от ДФЕС);
- искове, предявени от държави членки срещу Комисията;
- искове за обезщетение за вреди, причинени от институциите или от органите, службите или агенциите на Съюза, или от техни служители (член 268 от ДФЕС);
- спорове, отнасящи се до договори, сключени от Съюза или от негово име, с които изрично се предоставя компетентност на Общия съд (член 272 от ДФЕС);
- искове, свързани с интелектуалната собственост, заведени срещу Службата за хармонизация във вътрешния пазар (EUIPO) и срещу Службата на Общността за сортовете растения;
- спорове между Съюза и неговите служители, включително спорове между всички институции, органи, служби или агенции, от една страна, и техните служители, от друга страна.

Статутът може да разшири компетентността на Общия съд и по отношение на други области.

По принцип решенията, произнесени от Общия съд като първа инстанция, подлежат на обжалване пред Съда на ЕС, но единствено по отношение на правната страна на спора.

#### **Б. Преюдициални заключения**

Общият съд е компетентен да разглежда и да се произнася по преюдициални въпроси (член 267 от ДФЕС) в специфични области, определени от статута (член 256, параграф 3 от ДФЕС). Тъй като, обаче, в статута не са предвидени необходимите за това разпоредби, към момента единствено Съдът на ЕС е компетентен да постановява преюдициални заключения.

#### **В. Компетентност по обжалване**

Решенията на Общия съд могат да се обжалват пред Съда на ЕС до два месеца след постановяването им, но единствено по отношение на правната страна на спора.

## **СЪД НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

На 1 септември 2016 г. споровете между Съюза и служителите му се прехвърлиха към Общия съд (1.3.9), вследствие на което Съдът на публичната служба на Европейския съюз, създаден през 2004 г., беше разпуснат. Регламент (ЕС, Евратом) № 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли



2016 г. за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорите между Европейския съюз и неговите служители, отмени тогавашното Решение на Съвета 2004/752/ЕО, Евратом за създаване на Съда на публичната служба на Европейския съюз. Висящите дела пред Съда на публичната служба бяха прехвърлени към Общия съд, който продължава работата по тези дела в състоянието, в което те са били към тази дата, като процедурните стъпки, предприети от Съда на публичната служба, остават в сила за тези дела.

По отношение на жалбите срещу решения на Съда на публичната служба, които към 1 септември 2016 г. — момента на прехвърляне на компетентността, бяха в процес на разглеждане или бяха подадени след тази дата, беше въведен преходен режим. Общият съд запазва компетентността си да разглежда и да се произнася по подобни жалби. Съответно за тях продължават да се прилагат членове 9—12 от приложение I към статута на Съда.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Съгласно член 257 от ДФЕС Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да създават специализирани съдилища към Общия съд, натоварени да разглеждат като първа инстанция определени категории искове в специфични области. От Европейския парламент и от Съвета се изисква да действат чрез регламенти или по предложение на Комисията, след консултация със Съда, или по искане на Съда, след консултация с Комисията.

Съгласно член 281 от ДФЕС [Статутът на Съда на Европейския съюз](#) е включен в отделен [Протокол 3](#) и Европейският съюз и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура<sup>[2]</sup>, да изменят този статут. Понастоящем Европейският парламент [преразглежда предложението за изменение на Протокол № 3](#).

Парламентът е една от институциите, посочени в член 263 от ДФЕС, които могат да завеждат искове (като страна) пред Съда.

В съответствие с член 218, параграф 11 от ДФЕС, Парламентът може да поиска становище от Съда на ЕС относно съвместимостта на дадено международно споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда, предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)

11/2023

---

[2] Регламент (ЕС, Евратом) № 741/2012 от 11 август 2012 г., Регламент (ЕС, Евратом) 2015/2422 от 16 декември 2015 г. и Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 от 6 юли 2016 г. на Европейския парламент и на Съвета.



## 1.3.11. ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА (ЕЦБ)

Европейската централна банка (ЕЦБ) е централната институция на Икономическия и паричен съюз и отговаря за паричната политика в еврозоната от 1 януари 1999 г. насам. ЕЦБ и всички национални централни банки на държавите — членки на ЕС образуват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценова стабилност. От 2014 г. ЕЦБ отговаря за задачи, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции в рамките на единния надзорен механизъм.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 3 и 13 от Договора за Европейски съюз (ДЕС);
- член 3, параграф 1, буква в), членове 119, 123, 127—134, 138—144, 219 и 282—284 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Протокол (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, Протокол (№ 16) за някои разпоредби относно Дания, приложени към ДЕС и ДФЕС;
- Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (Регламент за единния надзорен механизъм (ЕНМ));
- Регламент (ЕС) № 806/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2014 г. за установяването на еднообразни правила и еднообразна процедура за преобразуването на кредитни институции и някои инвестиционни посредници (Регламент за Единния механизъм за реструктуриране).

### ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЙНОСТ

Съгласно Договорите основните отговорности на ЕЦБ включват провеждане на паричната политика за еврозоната. В допълнение, от ноември 2014 г. Регламентът за ЕНМ възложи на ЕЦБ определени надзорни функции за кредитните институции.

#### А. Парична функция

Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) се състои от Европейската централна банка (ЕЦБ) и националните централни банки на всички държави членки, включително тези, които не са въвели еврото, докато Евросистемата се състои от ЕЦБ и националните централни банки само на тези държави членки, които са въвели еврото. В ДФЕС се посочва ЕСЦБ, а не Евросистемата, тъй като той е изготвен въз основа на презумпцията, че всички държави членки в крайна сметка ще въведат еврото. За държавите членки, които още не са въвели еврото (тъй като имат дерогация или възможност за неучастие), някои разпоредби на Договора, отнасящи се до ЕСЦБ, не са приложими, което означава, че общите позовавания на ЕСЦБ в Договора на практика се отнасят главно за Евросистемата. Независимостта на ЕЦБ е заложена в член 130



от ДФЕС: „При упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени им в съответствие с Договорите и Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, нито Европейската централна банка, нито национална централна банка, нито някой от членовете на техните органи за вземане на решения имат право да искат или да приемат указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, от правителство на държава членка или от някой друг орган“.

## **1. Органи за вземане на решения**

Органите за вземане на решения на ЕЦБ са Управителният съвет, Изпълнителният съвет и Генералният съвет. ЕСЦБ се ръководи от органите за вземане на решения на ЕЦБ.

### **а. Управителен съвет**

Управителният съвет на ЕЦБ се състои от членовете на Изпълнителния съвет на ЕЦБ и управителите на националните централни банки на държавите членки от еврозоната. Той формулира паричната политика и приема необходимите насоки за нейното прилагане. Управителният съвет приема Процедурния правилник на ЕЦБ, изпълнява консултативни функции и решава как ЕСЦБ да бъде представявана в областта на международното сътрудничество. Управителният съвет също така може да делегира определени правомощия на Изпълнителния съвет. Управителният съвет обикновено заседава два пъти месечно и има месечна ротационна система за право на глас. Управителите от държавите, класирани от първо до пето място в зависимост от размера на техните икономики и техните финансови сектори, имат общо четири гласа при гласуването. Останалите 15 държави имат общо 11 гласа при гласуването. Освен управителите на националните централни банки постоянно право на глас имат и членовете на Изпълнителния съвет на ЕЦБ.

### **б. Изпълнителен съвет**

Изпълнителният съвет се състои от председателя, заместник-председателя и четирима други членове. Те се назначават от Европейския съвет, който действа с квалифицирано мнозинство, по препоръка на Съвета, след като той се е консултирал с Парламента и с Управителния съвет на ЕЦБ. Мандатът е осемгодишен и не може да бъде подновяван. Изпълнителният съвет отговаря за текущата и ежедневната дейност на ЕЦБ. Той осъществява паричната политика в съответствие с насоките и решенията, приети от Управителния съвет. Той също така дава указания на националните централни банки и подготвя заседанията на Управителния съвет.

### **в. Генерален съвет**

Генералният съвет е третият орган за вземане на решения на ЕЦБ, но единствено докато има държави — членки на ЕС, които още не са въвели еврото. Той се състои от председателя и заместник-председателя на ЕЦБ и управителите на националните централни банки на всички държави — членки на ЕС. Други членове на Изпълнителния съвет могат да участват в заседанията на Генералния съвет, но нямат право да гласуват.

## **2. Цели и задачи**

Съгласно член 127, параграф 1 от ДФЕС основната цел на ЕСЦБ е поддържането на ценова стабилност. Без да се засяга тази цел, ЕСЦБ също така подкрепя общите икономически политики на Съюза, за да допринесе за



постигането на целите на Съюза, които са посочени в член 3 от ДЕС. ЕСЦБ действа в съответствие с принципа на отворената пазарна икономика при свободна конкуренция, спазвайки принципите, изложени в член 119 от ДФЕС. Основните задачи, изпълнявани чрез ЕСЦБ, са: определяне и осъществяване на паричната политика на Съюза; извършване на валутни операции в съответствие с разпоредбите на член 219 от ДФЕС; съхраняване и управление на официалните резерви в чуждестранна валута на държавите членки, както и насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи.

### 3. Правомощия и инструменти

ЕЦБ има изключителното право да разрешава емитирането на евробанкноти. Държавите членки могат да емитират евромонети, като за размера на тиража се изисква разрешението на ЕЦБ (член 128 от ДФЕС). ЕЦБ приема регламенти и взема решения, необходими за изпълнението на задачите, възложени на ЕСЦБ според Договора и Устава на ЕЦБ. Освен това тя дава препоръки и становища (член 132 от ДФЕС). С ЕЦБ трябва да се провеждат консултации по всеки предложен акт на ЕС, попадащ в сферата на нейната компетентност, а също така и от националните органи относно проекти за нормативни актове в сферата на компетентност на ЕЦБ (член 127, параграф 4 от ДФЕС). Тя може да издава становища по въпросите, за които е поискана консултация. С ЕЦБ също се провеждат консултации относно решения за установяване на общи позиции и относно мерки, свързани с единното представителство на еврозоната в международните финансови институции (член 138 от ДФЕС). Със съдействието на националните централни банки ЕЦБ събира необходимата статистическа информация от компетентните национални органи или пряко от стопанските субекти (член 5 от Устава на ЕЦБ). В Устава на ЕЦБ са изброени различни инструменти, които ЕЦБ може да използва за осъществяването на паричните си функции. ЕЦБ и националните централни банки могат да откриват сметки на кредитни институции, публичноправни субекти и други участници на пазара и да приемат активи като обезпечение. Тя може да извършва операции на отворения пазар и кредитни операции и да изисква минимален резерв. Управителният съвет може да взема решения с мнозинство от две трети и относно други инструменти за паричен контрол. Член 123 от ДФЕС обаче забранява парично финансиране и поставя граници за използването на инструменти на паричната политика. За да гарантира ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи, ЕЦБ може да предоставя инфраструктура и да установява надзорни политики. ЕЦБ може също да установява отношения с централните банки и финансовите институции в други държави, както и с международни организации.

### 4. Държави членки с дерогация или възможност за неучастие

Членове 139—144 от ДФЕС съдържат специални разпоредби за държавите членки, които имат задължение съгласно Договора да въведат еврото, но още не са изпълнили условията за това (държави членки с дерогация). Някои разпоредби на Договора не са приложими за тези държави членки, а именно целите и задачите на ЕСЦБ (член 127, параграфи 1—3 и 5 от ДФЕС) и емитирането на евромонети (член 128 от ДФЕС). Дания е получила възможност за неучастие и поради това не е задължена да се присъедини към еврозоната, както е определено в Протокол № 16 към ДФЕС.



## **Б. Надзорна функция**

От ноември 2014 г. ЕЦБ отговаря за надзора над всички кредитни институции в участващите в единния надзорен механизъм (ЕНМ) държави членки — пряко за най-големите банки или непряко за други кредитни институции. Тя си сътрудничи тясно при изпълнението на тази функция с други участници в Европейската система за финансов надзор. ЕНМ се състои от ЕЦБ и националните компетентни органи на държавите членки от еврозоната. Компетентните органи на държавите членки извън еврозоната могат да участват в ЕНМ. ЕЦБ упражнява пряк надзор върху най-големите банки, докато националните надзорни органи продължават да наблюдават останалите банки.

### **1. Надзорен съвет**

Надзорният съвет на ЕЦБ се състои от председател, заместник-председател, четирима представители на ЕЦБ (чиито функции може да не са пряко свързани с паричната функция на ЕЦБ) и по един представител на компетентните национални органи във всяка държава членка, участваща в ЕНМ. Европейският парламент трябва да одобри номинациите на ЕЦБ за председател и заместник-председател. Решенията на Надзорния съвет се вземат с обикновено мнозинство. Надзорният съвет е вътрешен орган, който има задачата да планира, подготвя и осъществява надзорните функции, възложени на ЕЦБ. Той изготвя и предлага на Управителния съвет цялостни проекти за надзорни решения. Те биват приети, ако Управителният съвет не ги отхвърли в рамките на определен срок. Ако участваща държава членка извън еврозоната не е съгласна с проекторешение на Надзорния съвет, се прилага специална процедура и съответната държава членка може дори да поиска прекратяване на тясното сътрудничество.

### **2. Цели и задачи**

Като орган за банков надзор, задачите на ЕЦБ включват предоставяне и отнемане на лиценз на кредитни институции, гарантиране на спазването на пруденциалните изисквания, извършване на надзорни прегледи и участие в допълнителния надзор върху финансовите конгломерати. Тя също така има задачата да разглежда системния и макропруденциалния риск.

### **3. Правомощия и инструменти**

За да изпълнява своята надзорна роля, ЕЦБ разполага с правомощия за провеждане на разследване (искания за информация, общи разследвания и проверки на място) и с конкретни надзорни правомощия (напр. издаване на лиценз на кредитни институции). ЕЦБ също така има правомощието да налага административни санкции. Тя може също да изисква от кредитните институции да разполагат с по-големи капиталови буфери.

## **В. Други функции**

На ЕЦБ са поверени допълнителни задачи и по силата на други правни основания. Договорът за Европейския механизъм за стабилност (в сила от септември 2012 г.) възложи на ЕЦБ някои задачи във връзка с отпускането на финансова помощ, основно за оценка и анализ. Според учредителните регламенти на Европейския съвет за системен риск (ЕССР), който отговаря за пруденциалния надзор на макроравнище върху финансовата система в рамките на Европейския съюз, ЕЦБ осигурява секретариата за ЕССР, а председателят



на ЕЦБ също така изпълнява функциите на председател на ЕССР. ЕЦБ има консултативна роля при оценката на плановете за реструктуриране на кредитни институции съгласно Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките и Регламента за Единния механизъм за реструктуриране. В рамките на Единния механизъм за реструктуриране ЕЦБ оценява дали дадена кредитна институция не изпълнява задълженията си или има вероятност да не изпълни задълженията си и съответно информира Комисията и Единния съвет за реструктуриране.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ЕЦБ докладва пред Парламента относно въпросите на паричната политика в диалог по паричната политика, провеждан веднъж на три месеца. ЕЦБ също така изготвя годишен доклад относно паричната политика, който се представя пред Парламента. Парламентът приема резолюция относно този годишен доклад. Членовете на ЕП могат да задават въпроси с искане за писмен отговор до ЕЦБ. Също така консултации с Парламента се провеждат и в рамките на [процедурата за назначаване на членове на Изпълнителния съвет на ЕЦБ](#).

На новите надзорни отговорности на ЕЦБ отговарят допълнителни изисквания за отчетност съгласно Регламента за ЕНМ. Практическите аспекти за това се уреждат от междуинституционално споразумение между Парламента и ЕЦБ. Разпоредбите относно отчетността включват явяване на председателя на Надзорния съвет на изслушвания на комисията по икономически и парични въпроси; отговаряне на въпроси, зададени от Парламента; както и поверителни устни обсъждания с председателя и заместник-председателя на компетентната комисия при поискване. В допълнение ЕЦБ изготвя годишен надзорен доклад, който се представя пред Парламента от председателя на Надзорния съвет.

Dražen Rakić / MAJA SABOL  
04/2023





## 1.3.12. ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Европейската сметна палата (ЕСП) отговаря за одита на финансите на ЕС. Като външен одитор на ЕС тя спомага за подобряване на финансовото управление на ЕС и действа като независим пазител на финансовите интереси на гражданите на Съюза.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 285—287 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
- Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (вж. по-специално дял XIV относно външния одит и освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета).

### СТРУКТУРА

#### А. Членове

##### 1. Брой

Тя включва по един член от всяка държава членка (Договорът от Ница придава официален характер на признатата дотогава процедура), т.е. принципно 27 членове.

##### 2. Изисквания

Членовете на Сметната палата трябва:

- да участват или да са участвали във външни одиторски органи на съответните държави или да притежават специална квалификация за тази дейност;
- да докажат безспорна независимост.

##### 3. Процедура на назначаване

Членовете се назначават:

- от Съвета с квалифицирано мнозинство;
- по препоръка на всяка държава членка по отношение на полагащото ѝ се място;
- след консултации с Европейския парламент.

#### Б. Вид мандат

##### 1. Срок

Шест години, с възможност за подновяване.

##### 2. Статут

Членовете на Сметната палата имат същите привилегии и имунитети като съдиите в Съда на ЕС.



### 3. Задължения

Членовете на Сметната палата трябва да са „напълно независими при изпълнението на своите задължения“. Това означава, че:

- те не трябва да търсят, нито да приемат инструкции от който и да е външен източник;
- те трябва да се въздържат от всякаква дейност, несъвместима с естеството на техните функции;
- те не могат да упражняват никаква друга платена или неплатена професионална дейност по време на своя мандат;
- ако нарушат тези условия, Съдът на ЕС може да ги освободи от длъжност.

#### В. Организация

Членовете избират помежду си председател на Сметната палата за срок от три години, с възможност за подновяване.

Сметната палата е организирана в пет одитни състава, които отговарят за определени приходни и разходни области.

- Състав I: Устойчиво използване на природните ресурси;
- Състав II: Инвестиции в областта на сближаването, растежа и приобщаването;
- Състав III: Външна дейност, сигурност и правосъдие;
- Състав IV: Регулиране на пазарите и конкурентоспособна икономика;
- Състав V: Финансиране и администриране на Европейския съюз.

Всеки състав има две сфери на отговорност: първата се изразява в приемането на специални доклади, специфични годишни доклади и становища; втората е свързана с изготвянето на предварителни констатации във връзка с годишните доклади за общия бюджет на ЕС и Европейския фонд за развитие, както и проекти на становища, които се приемат от пълния състав на Сметната палата.

Сметната палата има около 980 служители и се намира в Люксембург.

## ПРАВОМОЩИЯ

### А. Одити на Сметната палата

#### 1. Обхват

Правомощията на Сметната палата включват всички приходни и разходни операции на Европейския съюз и на всеки орган, създаден от ЕС. Сметната палата извършва своите одити с цел да добие разумна увереност по отношение на:

- надеждността и точността на годишните отчети на Европейския съюз (финансов одит);
- законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (одит на съответствието), както и
- доброто управление на финансовите средства (одит на изпълнението).



## 2. Методи за одит

Одитът на Сметната палата е непрекъснат, той може да се извършва преди приключването на отчетите за съответната финансова година. Одитът се основава на документи и може да се извършва в помещенията на:

- институции и агенции на ЕС;
- всеки орган, който управлява приходи или разходи от името на Съюза;
- всяко физическо или юридическо лице, което получава средства от бюджета на ЕС.

Одитът в държавите членки се извършва съвместно с националните върховни одитни институции. От одитираните институции се изисква да изпращат на Сметната палата всички документи или информация, които тя счита за необходими за постигането на нейните цели.

Сметната палата не разполага с правомощия за провеждане на разследвания. Поради това тя докладва за случаи на възможна измама и корупция на Европейската служба за борба с измамите и/или на Европейската прокуратура, които след това разглеждат случаите съгласно съответните си правомощия.

## 3. Доклади от одита

След извършването на своите одити Сметната палата публикува:

- годишни доклади относно изпълнението на бюджета на ЕС и на Европейския фонд за развитие, включително и декларацията за достоверност, като насочва вниманието си към постигането на съответствие и редовността (до 15 ноември или по-рано); от 2022 г. насам аспектите на изпълнението отново се разглеждат в рамката на годишните доклади и в специални доклади (за разлика от периода 2019—2021 г., когато е имало годишен доклад за резултатите, постигнати с бюджета на ЕС);
- специфични годишни доклади относно агенциите, децентрализираните органи и съвместните предприятия на ЕС;
- специални доклади по въпроси от особен интерес, и по-конкретно по въпроси, свързани с доброто финансово управление и конкретни разходи или области на политиката;
- прегледите, които обхващат от широк ъгъл политики и въпроси, свързани с управлението, представят анализ на все още неодитирани области или въпроси, или осигуряват фактологична основа по определени теми.

### Б. Консултативни правомощия

В съответствие с член 287, параграф 4 от ДФЕС другите институции могат да се обръщат към Сметната палата за становище във всички случаи, когато те сметнат това за необходимо. Становището на Сметната палата е задължително, когато Съветът:

- приема финансови регламенти, които уточняват процедурата за изготвяне и изпълнение на бюджета и за представяне и проверка на счетоводните отчети;
- определя методите и процедурите за предоставяне на собствените ресурси на ЕС на Комисията;



- определя правилата относно отговорността на финансовите контрольори, разпоредителите със средства и счетоводителите, или
- приема мерки за борба с измамите.

## ГОДИШНИ ДОКЛАДИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ЗА 2022 Г.

### А. [Годишен доклад на ЕСП за 2022 г.](#)

Общият процент на грешки при разходите бележи ръст от 3,0 % през 2021 г. до 4,2 % през 2022 г. От одитираните разходи 66 % са високорискови разходи, което означава предимно плащания, подлежащи на възстановяване, за които се прилагат сложни правила и критерии за допустимост. Този вид плащания често се извършват по линия на политиката на сближаване и програмите за развитие на селските райони, които се управляват при споделено управление между Комисията и държавите членки.

Процентът на грешки за този вид плащания се оценява на 6 % (в сравнение с 4,7 % през 2021 г. и 4,0 % през 2020 г.), което е над прага на същественост и е класифициран като „широко разпространен“. Поради това четвърта последователна година Сметната палата изрази отрицателно становище относно редовността на свързаните с отчетите операции (вместо становище с резерви, какъвто беше случаят за периода 2016—2018 г.), като подчерта продължаващите проблеми, които трябва да бъдат преодолени.

В допълнение към своя одит на разходите в рамките на редовния бюджет на ЕС Сметната палата представи отделно становище относно разходите по линия на Фонда за възстановяване и устойчивост (ФВУ). Тя ще продължи да предоставя такива становища, докато този фонд съществува. Финансирането от ФВУ се изплаща, след като бъдат постигнати определени ключови етапи и цели. Сметната палата извърши одит на всички 13 плащания на безвъзмездна финансова помощ, извършени през 2022 г., възлизащи на 46,9 милиарда евро, включително уравниването на съответното предварително финансиране в размер на 6,8 милиарда евро, и провери дали са изпълнени 281-те ключови етапа и цели, свързани с тези плащания на безвъзмездна финансова помощ, включително предварителните оценки на Комисията. Тя установи, че 15 от 281-те ключови етапа и цели са били засегнати от проблеми с редовността и или не са били изпълнени задоволително, или не са отговаряли на условията за допустимост. Въпреки че според оценките минималното им финансово въздействие е близо до прага на същественост, не е предвиден процент на грешки, тъй като методологията на Комисията за спиране на плащанията се основава на съдебни решения и следователно подлежи на тълкуване. Сметната палата препоръчва на Комисията да подобри предварителните оценки и ex post одитите с цел а) да гарантира, че плащанията се извършват през периодите на допустимост и че безвъзмездните средства не се използват за заместване на периодични национални бюджетни разходи и б) да гарантира, че вече постигнатите цели и ключови етапи няма да бъдат отменени. Освен това Комисията следва да провери дали преразгледаните национални планове за възстановяване и устойчивост ясно определят всички ключови етапи и цели и обхващат всички основни елементи на дадена мярка.



## Б. [Резултати, постигнати с бюджета на ЕС](#) — Глава 3 от годишния доклад

За 2019, 2020 и 2021 г. Сметната палата раздели годишния си доклад на две части като част от пилотен проект — първо, годишен доклад, съсредоточен върху надеждността на отчетите на ЕС и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции, и второ — доклад относно изпълнението на разходните програми на бюджета на ЕС.

През 2022 г. Сметната палата прекрати годишния доклад за изпълнението и отново включи аспектите на изпълнението в глава 3 от годишния доклад. В тази глава се прави преглед на резултатите от 28 специални доклада на ЕСП през 2022 г. в пет стратегически области, а именно i) ответните мерки във връзка с COVID-19, ii) конкурентоспособността, iii) устойчивостта и европейските ценности, iv) изменението на климата, околната среда и природните ресурси и v) фискални политики и публични финанси. След обобщението на основните послания за всяка област годишният доклад дава примери за действия на Комисията във връзка със специалните доклади и обобщава реакциите на Европейския парламент и на Съвета.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Сметната палата е създадена през 1977 г. по инициатива на Парламента. Тя стана институция на ЕС през 1993 г. Оттогава тя подпомага Парламента и Съвета при изпълнението на тяхната задача за упражняване на контрол по отношение на изпълнението на бюджета. Годишните доклади и специалните доклади служат като основа за провеждане на ежегодната процедура по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета от Парламента.

Членовете на Сметната палата се приканват да представят своите доклади на заседанията на комисиите и да отговарят на въпроси, повдигнати от членовете на ЕП — най-вече в комисията по бюджетен контрол на Парламента (CONT), но също така и на съвместни заседания на комисията CONT с една или повече специализирани комисии, или, понякога, в случаи от ограничен интерес за комисията CONT — само в специализирана комисия. Всяка година Сметната палата и комисията по бюджетен контрол провеждат заседания, на които членовете на комисията по бюджетен контрол обсъждат с членовете на Сметната палата своите политически приоритети, годишната работна програма на Палатата, подробностите във връзка със сътрудничеството и др. Веднъж годишно председателят на Палатата присъства на заседание на Съвета на председателите на комисии на Европейския парламент, за да представи годишната работна програма на Палатата и приканва всички комисии да представят своите предложения за следващия програмен период. Парламентът представя предложения по тези въпроси в своите годишни резолюции относно освобождаването от отговорност на Сметната палата.

Също така следва да се отбележи, че комисията по бюджетен контрол изслушва лицата, номинирани за членове на Сметната палата. Освен това Сметната палата подпомага членовете на Европейския парламент при изготвянето на законодателство по финансови въпроси, като дава експертно становище.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по бюджетен контрол](#).



Vera Milicevic  
03/2024



### 1.3.13. ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е консултативен орган на Европейския съюз със седалище в Брюксел. Състои се от 329 членове. Неговите становища се изискват въз основа на задължителна консултация в областите, определени в Договорите, или доброволна консултация от страна на Комисията, Съвета или Парламента. Той може да представя становища и по своя собствена инициатива. Неговите членове не са обвързани с каквито и да било указания. Те трябва да упражняват своите функции при пълна независимост в общ интерес на ЕС.

#### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 13, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), членове 300—304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), [Решение \(ЕС\) 2019/853 на Съвета за определяне на състава на Европейския икономически и социален комитет](#) и последващите решения на Съвета за назначаване на членовете на ЕИСК, предложени от отделните държави членки, и [Решение 2020/1392 на Съвета](#) за назначаване на членовете на Европейския икономически и социален комитет за периода от 21 септември 2020 г. до 20 септември 2025 г.

#### СЪСТАВ

**А.** Брой и разпределение на местата по държави членки (член 301 от ДФЕС и [Решение \(ЕС\) 2019/853 на Съвета за определяне на състава на Европейския икономически и социален комитет](#)).

Понастоящем [ЕИСК](#) се състои от 329 членове, разпределени между държавите членки, както следва:

- по 24 членове от Германия, Франция и Италия;
- по 21 членове от Полша и Испания;
- 15 членове от Румъния;
- по 12 за Австрия, Белгия, България, Гърция, Нидерландия, Португалия, Унгария, Чехия и Швеция;
- по 9 членове от Хърватия, Дания, Финландия, Ирландия, Литва и Словакия;
- по 7 членове от Естония, Латвия и Словения;
- по 6 членове от Люксембург и Кипър;
- 5 членове от Малта.

Като цяло съставът на Комитета беше намален от 350 на 329 членове, считано от 1 февруари 2020 г. (след оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС).



## Б. Метод на назначаване (член 302 от ДФЕС)

Членовете на Комитета се назначават от Съвета с квалифицирано мнозинство въз основа на предложения от държавите членки (като в [този пример](#)). Съветът се консултира с Комисията относно тези назначения (член 302, параграф 2 от ДФЕС). Държавите членки трябва да гарантират адекватно представителство на различните категории икономическа и социална дейност. На практика една трета от местата са за работодателите, една трета — за работниците, и една трета — за други групи (земеделски стопани, търговци на дребно, свободни професии, потребители и т.н.).

Максималният брой членове на ЕИСК, разрешен от Договора от Лисабон (член 301 от ДФЕС), е 350. Той беше превишен за кратко време между юли 2013 г. и септември 2015 г. поради присъединяването на Хърватия на 1 юли 2013 г. С добавянето на девет нови места за новата държава членка общият брой на членовете нарасна на 353 (от 344). С [Решение \(ЕС\) 2015/1157 на Съвета](#) съставът на ЕИСК беше адаптиран вследствие на присъединяването на Хърватия: броят на членовете от Естония, от Кипър и от Люксембург беше намален с по един член, за да няма несъответствие между максималния брой на членовете на ЕИСК, определен в член 301, параграф 1 от ДФЕС, и броя на членовете след присъединяването на Хърватия. Така броят на членовете за Люксембург и Кипър беше намален от шест на пет, а броят на естонските членове от седем на шест. С [Решение \(ЕС\) 2019/853 на Съвета](#) беше определен окончателният състав на ЕИСК в съответствие с разпределението на местата в Комитета на регионите, който също има 329 членове, и в контекста на оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, което доведе до 24 незаети места. В резултат на това броят на членовете от Люксембург и от Кипър отново се увеличи от пет на шест, а броят на естонските членове от шест на седем.

## В. Вид мандат (член 301 от ДФЕС)

Членовете на Комитета се посочват от националните правителства и се назначават от Съвета за петгодишен мандат с възможност за подновяване (член 302 от ДФЕС). Те са от различните групи, изразяващи икономически и социални интереси в Европа. Последното подновяване беше през октомври 2015 г. за мандата 2015—2020 г.

Членовете принадлежат към една от следните три групи:

- [Работодатели](#) (група I);
- [Работници](#) (група II);
- [„Многообразие Европа“](#) (група III).

Членовете упражняват своите функции при пълна независимост в общ интерес на ЕС (член 300, параграф 4 от ДФЕС). Всеки път, когато мястото на даден член или заместник-член в ЕИСК се освободи в края на неговия мандат, е необходимо отделно решение на Съвета, за да се замени този член.

## ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОЦЕДУРИ

ЕИСК не е сред институциите, изброени в член 13, параграф 1 от ДЕС. В член 13, параграф 4 обаче се посочва, че ЕИСК подпомага Парламента, Съвета и Комисията, като осъществява консултативни дейности.





- Председателят и Бюрото, всеки с мандат от две години и половина, се назначават от Комитета, като се избират измежду неговите членове.
- Комитетът приема своя собствен процедурен правилник.
- Той може да заседава по собствена инициатива, но обикновено заседава по искане на Съвета или на Комисията.
- С цел подпомагане при изготвянето на становищата, той разполага със следните шест специализирани секции за различните области на дейност на ЕС (и може да създава подкомитети за разглеждането на конкретни въпроси):
  - Секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“ ([NAT](#));
  - Секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ ([ECO](#));
  - Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ ([SOC](#));
  - Секция „Външни отношения“ ([REX](#));
  - Секция „Единен пазар, производство и потребление“ ([INT](#));
  - Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ ([TEN](#)).

ЕИСК се подпомага от генерален секретариат, ръководен от генерален секретар, който се отчита пред председателя. Генералният секретариат предоставя на членовете на ЕИСК политическа, комуникационна, организационна, езикова и материална подкрепа. Генералният секретариат се състои от около 700 служители. За да се осигури ефективност, службите на постоянния секретариат на ЕИСК в Брюксел се използват общо със секретариата на Комитета на регионите (по отношение на седалището му в Брюксел вж. Протокол № 6 към Договора от Лисабон за местоположението на седалищата на институциите). Освен това Бюрото на Парламента също така сключи споразумение с Комитета, в рамките на бюджетната процедура за 2014 г., за съвместно повишаване на ефективността в областта на писмените преводи. Годишният бюджет на Комитета за административни разходи, включен в раздел VI от бюджета на ЕС, възлиза на 142,5 милиона евро (2020 г.) — [увеличение с 4,22% спрямо 2019 г.](#) — от които 130,9 милиона евро са изразходвани или прехвърлени към 2021 г. под формата на поети задължения. Общото увеличение на [проекта на бюджетна прогноза за 2022 г.](#) в сравнение с 2021 г. е 5 970 705 EUR или 4,12%.

## ПРАВОМОЩИЯ

ЕИСК е създаден с Договорите от Рим от 1957 г. с цел включване на групите, изразяващи икономически и социални интереси, в създаването на общия пазар и осигуряване на институционални механизми за информиране на Комисията и Съвета на министрите по европейските въпроси. Единният европейски акт (1986 г.) и Договорът от Маастрихт (1992 г.) разшириха обхвата на въпросите, които трябва да бъдат отнасяни до Комитета. Договорът от Амстердам допълнително разшири областите, при които Комитетът бива сезиран, и даде възможност на Парламента да се консултира с него. ЕИСК предоставя средно 170 консултативни документа и становища годишно (от които около 15% са



изготвени по собствена инициатива). Становищата се публикуват в Официален вестник. Комитетът упражнява също така консултативна функция (член 300 от ДФЕС). Неговата цел е да информира институциите, отговорни за вземането на решения в ЕС, за становищата на представителите на икономическата и социалната дейност.

#### **А.** Становища, представяни по искане на институции на ЕС

##### **1.** Задължителна консултация

За определени, конкретно упоменати области ДФЕС предвижда, че решение може да се вземе само след като Съветът или Комисията са се консултирали с ЕИСК. Тези области са следните:

- селскостопанска политика (член 43);
- свободно движение на хора и услуги (членове 46, 50 и 59);
- политика в областта на транспорта (членове 91, 95 и 100);
- хармонизиране на косвеното данъчно облагане (член 113);
- сближаване на законодателствата относно единния пазар (членове 114 и 115);
- политика в областта на заетостта (членове 148, 149 и 153);
- социална политика, образование, професионално обучение и младежта (членове 156, 165 и 166);
- обществено здраве (член 168);
- защита на потребителите (член 169);
- трансевропейски мрежи (член 172);
- политика в областта на промишлеността (член 173);
- икономическо, социално и териториално сближаване (член 175);
- научни изследвания, технологично развитие и космос (членове 182 и 188);
- околна среда (член 192).

##### **2.** Доброволна консултация

Парламентът, Комисията и Съветът могат да се консултират с ЕИСК по всички други въпроси, които сметнат за подходящи. Когато тези институции се консултират с Комитета, независимо дали това е задължително или доброволно, те могат да определят на Комитета краен срок за внасяне на неговото становище (не по-малък от един месец), като след изтичането на този срок отсъствието на становище не е пречка за предприемане на по-нататъшно действие от тяхна страна (член 304 от ДФЕС).

#### **Б.** Представяне на становище по собствена инициатива

Комитетът може да реши да представи становище, когато счете, че подобно действие е целесъобразно.



## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Съгласно [Споразумението за сътрудничество между Парламента и ЕИСК от 5 февруари 2014 г.](#) двете институции се ангажираха да си сътрудничат с цел укрепване на демократичната легитимност на ЕС. По-специално, те се споразумяха за следното:

- ЕИСК изготвя оценки на въздействието с информация и имащи отношение материали от гражданското общество за това как функционира съществуващото законодателство и за недостатъците, които следва да бъдат взети предвид при изготвянето и преразглеждането на законодателството на ЕС. Оценката се изпраща на Парламента своевременно преди началото на процедурата за изменение.
- На всички заседания на съответните парламентарни комисии има определено едно място за член на ЕИСК. Докладчиците на ЕИСК са канени да представят важни становища по време на изслушванията на съответните парламентарни комисии.
- Общото законодателно сътрудничество и работният план се обсъждат два пъти годишно между председателя на Съвета на председателите на комисии на Парламента, председателите на комисиите на Парламента и председателя на ЕИСК.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



## 1.3.14. КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Комитетът на регионите се състои от 329 членове, които представляват регионалните и местните органи на 27-те държави — членки на Европейския съюз. Той предоставя становища въз основа на задължителна (съгласно изискванията на Договорите) и незадължителна консултация, както и — когато е уместно, становища по собствена инициатива. Членовете му не са обвързани от задължителни инструкции. Те упражняват своите функции в условията на независимост в общ интерес на Европейския съюз.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 13, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), член 300, членове 305 до 307 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и различни решения на Съвета за назначаване на членовете и заместник-членовете на Комитета на регионите, предложени от държавите членки, за петгодишен мандат.

### ЦЕЛИ

Създаден през 1994 г. след влизането в сила на Договора от Маастрихт, Комитетът на регионите (КР) е консултативен орган, който представлява интересите на регионалните и местните органи в Европейския съюз и представя становища от тяхно име пред Съвета и Комисията. Членовете му могат да бъдат например председатели на регионални органи, кметове или заемащи изборна длъжност, или назначени представители на регионите и градовете от 27-те държави — членки на ЕС.

В описанието на своята мисия Комитетът на регионите казва, че е политическа асамблея, съставена от представители на регионалното и местното управление на изборна длъжност, работещи за европейската интеграция. Комитетът осигурява институционално представителство на всички териториални единици, региони, градове и общини в ЕС.

Мисията му е да включи регионалните и местните органи в процеса на вземане на решения в Европа и по този начин да насърчава по-активното участие на гражданите. Той е политически орган, обединяващ и овластяващ представителите на изборни длъжности на местно равнище в Европа, който се състои от 329 членове и 329 заместници от 300 региона, 100 000 местни органа на властта и един милион местни политици, представляващи 441 милиона граждани на ЕС.

За да изпълнява по-добре тази роля, Комитетът на регионите отдавна се стремеше да получи право да сезира Съда на Европейския съюз за случаи на нарушение на принципа на субсидиарност. С влизането в сила на Договора от Лисабон, понастоящем той разполага с това право по силата на член 8 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.



Съгласно трите политически приоритета на КР за периода 2020—2025 г., приети през юли 2020 г., всички решения, вземани на равнището на ЕС за справяне с големите обществени промени, пред които са изправени днес селата, градовете и регионите, например глобалните пандемии, екологичния и цифровия преход, демографските предизвикателства и миграционните потоци, трябва да се вземат възможно най-близо до гражданите в съответствие с принципа на субсидиарност.

Приоритет 1: Доближаване на Европа до хората: демокрацията и бъдещето на ЕС. Модернизиране и укрепване на демокрацията на всички равнища на управление, за да може ЕС да отговори по-ефективно на реалните нужди на хората.

Приоритет 2: Управление на основните обществени промени: изграждане на силни регионални и местни общности, отговор на глобалните пандемии, климатичния, цифровия и демографския преход, както и на миграционния поток чрез съгласуван, интегриран и местен европейски подход.

Приоритет 3: Сближаването — наша основна ценност: ориентирани към местните условия политики на ЕС, които поставят ЕС в услуга на неговите граждани и местата, където те живеят. Сближаването не е пари, то е основна ценност на ЕС, предназначена да насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване.

## ОРГАНИЗАЦИЯ

**A.** Състав (член 305 от ДФЕС, Решение (ЕС) 2019/852 на Съвета<sup>[1]</sup>)

**1.** Брой и национално разпределение на местата

Според разпоредбите на [Решение \(ЕС\) 2019/852 на Съвета](#) от 21 май 2019 г. Комитетът на регионите се състои от 329 членове и от същия брой заместник-членове, разпределени по следния начин между държавите членки:

- по 24 за Германия, Франция и Италия;
- по 21 за Испания и Полша;
- 15 за Румъния;
- по 12 за Австрия, Белгия, България, Гърция, Нидерландия, Португалия, Унгария, Чехия и Швеция;
- по 9 за Дания, Ирландия, Литва, Словакия, Финландия и Хърватия;
- по 7 за Латвия, Естония и Словения;
- по 6 за Кипър и Люксембург;
- 5 за Малта.

**2.** Начин на назначаване

Членовете се назначават за срок от пет години от Съвета, който взема решение с единодушие по предложенията, направени от съответните държави членки (член 305 от ДФЕС). За периода от 26 януари 2020 г. до 25 януари 2025 г. Съветът прие [Решение \(ЕС\) 2019/2157](#) от 10 декември 2019 г. за назначаване на членовете и заместник-членовете на Комитета на регионите. На 20 януари

---

[1]Решение (ЕС) 2019/852 на Съвета от 21 май 2019 г. за определяне на състава на Комитета на регионите, ОВ L 139, 27.5.2019 г., стр. 13.



2020 г. Съветът прие [Решение \(ЕС\) 2020/102](#), с което назначи също членовете и заместник-членовете, за които беше получил предложения от съответните държави членки след 20 декември 2019 г. Техният мандат може да бъде подновяван. Членовете на Комитета трябва да са представители на регионалните или местните власти, които или са на изборна длъжност в рамките на дадена регионална или местна власт, или носят политическа отговорност пред изборен орган (член 300, параграф 3 от ДФЕС). Всеки път, когато мястото на даден член или заместник-член в Комитета на регионите се освободи в края на неговия мандат (например в края на регионалния или местния мандат, въз основа на който е предложен членът), е необходимо отделно решение на Съвета.

#### **Б. Структура (член 306 от ДФЕС)**

Комитетът на регионите избира измежду своите членове председател и бюро за срок от две години и половина. Той приема правилник за дейността си на основание член 306 от ДФЕС и го представя на Съвета за одобрение. По правило Комитетът провежда шест пленарни сесии годишно. Според политическата принадлежност на своите членове понастоящем той работи в шест политически групи.

Председателите на тези групи заседават в качеството на Председателски съвет, който подготвя работата на Пленарната асамблея, Бюрото и комисиите и улеснява търсенето на политически консенсус относно решенията, които трябва да бъдат взети.

[Председателят](#) (член 306 от ДФЕС) на асамблеята ръководи пленарните заседания и нейните основни функции са да приема становища, доклади и резолюции, да приема проекта на бюджетна прогноза за разходите и приходите на Комитета, в началото на всеки мандат да приема политическата програма на Комитета, да избира председател, първи заместник-председател и останалите членове на Бюрото, да съставя политическите комисии в рамките на институцията и да приема и преразглежда Правилника за дейността на Комитета.

Работата на Комитета се осъществява в рамките на шест специализирани комисии, които съставят проекти на становища и проекти на резолюции, които след това се внасят за одобрение от пленарна сесия: комисията по гражданство, управление, институционални въпроси и външни работи (CIVEX), комисията по политика на териториално сближаване и бюджет на ЕС (COTER), комисията по икономическа политика (ECON), комисията по околна среда, изменение на климата и енергетика (ENVE), комисията по природни ресурси (NAT) и комисията по социална политика, образование, заетост, научни изследвания и култура (SEDEC).

От съображения за ефективност Комитетът споделя някои служби от постоянния си секретариат в седалището си в Брюксел (вж. [Протокол № 6 за местоположението на седалищата на институциите и някои органи, служби и агенции на Европейския съюз](#)) със секретариата на Европейския икономически и социален комитет. Освен това Бюрото на Европейския парламент се споразумя с Комитета на регионите да се постигне съвместно повишаване на ефективността в писмените преводи. Комитетът на регионите (раздел 7 от бюджета на ЕС) разполага с административен бюджет в размер на около 101,5 милиона евро (2020 г.).



## ПРАВОМОЩИЯ

### А. Предоставяне на становища по искане на други институции

#### 1. Задължителни консултации

Съветът и Комисията трябва да се консултират с Комитета на регионите преди вземането на решения в областта на:

- образованието, професионалната квалификация и младежта (член 165 от ДФЕС),
- културата (член 167 от ДФЕС),
- общественото здраве (член 168 от ДФЕС),
- трансевропейските транспортни, телекомуникационни и енергийни мрежи (член 172 от ДФЕС),
- икономическото и социалното сближаване (членове 175, 177 и 178 от ДФЕС).

#### 2. Незадължителни консултации

Комисията, Съветът и Парламентът могат също така да се консултират с Комитета на регионите по всякакви други въпроси, ако сметат това за необходимо.

Когато Парламентът, Съветът или Комисията се консултират с Комитета на регионите (независимо дали на задължителна или незадължителна основа), те могат да определят срок (поне един месец в съответствие с член 307 от ДФЕС) за предоставяне на неговия отговор. Ако срокът изтече без предоставянето на становище, те може да предприемат по-нататъшни действия в отсъствието на становище. Един пример за незадължително сътрудничество е, че през декември 2020 г. Комисията и КР договориха партньорство за интеграцията на мигрантите, като целта е да се обединят усилията в помощ на работата по интеграцията в градовете и регионите на ЕС. Това партньорство се основава на инициативата на КР от 2019 г. [„Градове и региони за интеграция на мигранти“](#) и предоставя политическа платформа за европейските кметове и регионални лидери за обмен на информация и изтъкване на положителни примери за интеграция на мигранти и бежанци.

### Б. Предоставяне на становища по собствена инициатива

1. Всеки път, когато се прави консултация с Европейския икономически и социален комитет, Комитетът на регионите бива информиран за това и може също да предостави становище по въпроса, ако счете, че са засегнати регионални интереси.

2. По принцип Комитетът на регионите може да дава становище всеки път, когато счете такова действие за целесъобразно. Например Комитетът предоставя становища по собствена инициатива в следните области: малки и средни предприятия (МСП), трансевропейски мрежи, туризъм, структурни фондове,



здравеопазване (борбата с наркотиците), промишленост, развитие на градовете, програми за обучение и околната среда.

**В.** Сезиране на Съда на Европейския съюз — последващ съдебен контрол  
Комитетът може също така да заведе иск пред Съда на Европейския съюз с цел защита на своите правомощия ([член 263 от ДФЕС](#)). С други думи, Комитетът може да заведе иск пред Съда на ЕС, ако счете, че не е бил консултиран, когато е следвало да се поиска становището му, или ако процедурите по консултация не са били приложени правилно (анулиране на акт ([1.3.10](#))).

Посоченото право на завеждане на иск, в случай че процедурата по консултация не е била правилно приложена, позволява на Комитета да поиска от Съда на ЕС да провери дали законодателен акт, попадащ в обхвата на компетентност на Комитета, съответства на принципа на субсидиарност [съгласно член 8 от Протокол \(№ 2\) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора от Лисабон](#).

## РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Правилникът за дейността на Европейския парламент ([приложение VI, точка XII](#)) възлага на комисията по регионално развитие (REGI) отговорността за поддържане на отношения с Комитета на регионите, организациите за междурегионално сътрудничество и местните и регионалните органи.

Съгласно [споразумението за сътрудничество между Европейския парламент и Комитета на регионите от 5 февруари 2014 г.](#):

- Комитетът на регионите изготвя оценки на въздействието по предложено законодателство на ЕС, които изпраща своевременно на Парламента преди началото на процедурата по изменение. В тези оценки на въздействието се съдържат подробни данни на национално, регионално и местно равнище за това как функционира съществуващото законодателство и становища за подобрения в предложеното законодателство.
- Един член на Комитета на регионите бива поканен на всички заседания на съответната комисия на Парламента. Този докладчик или оратор представя становищата на Комитета на регионите. На свой ред, докладчиците на Парламента могат да присъстват на заседанията на комисиите на Комитета на регионите.
- Общото законодателно сътрудничество и работният план се обсъждат два пъти годишно между председателя на Съвета на председателите на комисиите на Парламента и съответния председател в Комитета на регионите.

От 2008 г. насам комисията REGI и комисията COTER организират съвместно годишно заседание в рамките на проявата „Дни на отворените врати: [Европейска седмица на регионите и градовете](#)“.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023





## 1.3.15. ЕВРОПЕЙСКА ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) спомага за осъществяването на целите на Европейския съюз, като осигурява дългосрочно финансиране на проекти, гаранции и консултации. Тя подкрепя проекти както в рамките на ЕС, така и извън него. Акционери в банката са държавите — членки на ЕС. ЕИБ е основен акционер в Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и двете организации заедно образуват групата на ЕИБ.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 308 и 309 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Други разпоредби относно ЕИБ се съдържат в членове 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 и 343 от ДФЕС;
- Протокол (№ 5) за устава на Европейската инвестиционна банка и Протокол (№ 28) за икономическото, социалното и териториалното сближаване, приложени към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

### ЦЕЛИ

Съгласно член 309 от ДФЕС задачата на ЕИБ е да допринесе за балансираното и стабилно развитие на вътрешния пазар в интерес на Съюза. ЕИБ улеснява финансирането на проекти във всички сектори на икономиката, които проекти:

- имат за цел развитието на по-слаборазвитите региони;
- имат за цел модернизиране или преобразуване на предприятия или развитие на нови дейности, които не могат да се финансират изцяло със средства, с които разполагат отделните държави членки;
- са от общ интерес за няколко държави членки.

Банката допринася също така за насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Съюза (член 175 от ДФЕС и Протокол № 28). Освен това тя подкрепя прилагането на мерки извън ЕС, които подкрепят политиката за сътрудничество за развитие на Съюза (член 209 от ДФЕС). Дейностите на ЕИБ са съсредоточени в шест приоритетни области: климат и околна среда; развитие; иновации и умения; малки предприятия; инфраструктура и сближаване.

### РЕСУРСИ И ИНСТРУМЕНТИ

#### А. Ресурси

При изпълнението на целите си ЕИБ основно се финансира от собствени ресурси и от международните капиталови пазари (член 309 от ДФЕС).

#### 1. Собствени ресурси

Собствените ресурси се предоставят от членовете на ЕИБ, т.е. държавите — членки на ЕС (член 308 от ДФЕС). Вноската на всяка отделна държава членка в капитала е определена в член 4 от Устава на ЕИБ и се изчислява в съответствие



с икономическата тежест на държавите членки. Държавите членки могат да увеличават записания от тях капитал на доброволна основа. Общият записан капитал на ЕИБ възлиза на 248,8 милиарда евро.

## 2. Капиталови пазари

ЕИБ набира основната част от кредитния си ресурс от международните капиталови пазари, главно чрез емисии на облигации. Банката е един от най-важните наднационални кредитори в света. За получаването на разходоефективно финансиране е важен отличният кредитен рейтинг. Основните агенции за кредитен рейтинг в момента дават най-висок рейтинг на ЕИБ, което отразява качеството на нейния кредитен портфейл. ЕИБ по принцип финансира една трета от всеки проект, но подпомагащото финансиране може да достигне 50 %.

### Б. Инструменти

ЕИБ използва широк спектър от различни инструменти, но основно кредити и гаранции. Развити са обаче и редица други по-иновативни инструменти с по-висок рисков профил. Ще бъдат разработени и други инструменти в сътрудничество с други институции на ЕС. Финансирането от ЕИБ може да се комбинира и с финансиране от други източници на ЕС (наред с други, от бюджета на ЕС) — процес, известен като „смесено финансиране“. Наред с финансирането на проекти ЕИБ действа и като консултант.

Кредити се предоставят главно под формата на преки заеми или междинни заеми. Преките заеми за проекти са обект на определени условия, например общите инвестиционни разходи трябва да надхвърлят 25 милиона евро, а заемът може да покрива най-много до 50 % от разходите по проекта. Междинните заеми се състоят в кредитиране на местни банки или други посредници, които от своя страна подкрепят крайния получател. Основната част от кредитирането се извършва в ЕС.

В допълнение към по-традиционните си дейности по отпускане на заеми ЕИБ използва също така механизми за смесено финансиране, за да съчетае своите заеми с безвъзмездни средства от публични органи или благотворителни организации.

## УПРАВЛЕНИЕ И СТРУКТУРА

### А. Управление

ЕИБ е юридическо лице съгласно член 308 от ДФЕС. Банката се ръководи и управлява от Съвет на гуверньорите, Съвет на директорите и Управителен комитет. Дейността на Банката се проверява от одитен комитет.

Съветът на гуверньорите се състои от министри, определени от държавите членки. Съветът на гуверньорите приема общите насоки за кредитната политика на Банката и следи за тяхното изпълнение. От Съвета се изисква, наред с другото:

- да взема решение за увеличаване на записания капитал;
- да определя принципите, приложими към операциите по финансиране в рамките на мисията на Банката;



- да взема решения относно предоставянето на финансиране за инвестиционни операции, които се осъществяват изцяло или частично извън територията на ЕС;
- и да одобрява годишния доклад на Съвета на директорите, годишния баланс и отчета за приходите и разходите, както и процедурния правилник на Банката.

Съветът на директорите се състои от 28 директори и 31 алтернативни директори. Директорите се назначават от Съвета на гуверньорите за срок от пет години. Всяка държава членка и Комисията определят по един директор. Съветът на директорите взема решения относно: предоставянето на финансиране, по-специално под формата на кредити и гаранции; сключването на заеми; определянето на лихвените проценти по заемите, както и комисионите и другите такси. Той гарантира, че банката се управлява разумно и в съответствие с разпоредбите на договорите и на устава, и с общите насоки на Съвета на гуверньорите.

Управителният комитет се състои от председател и осем заместник-председатели, назначени за срок от шест години от Съвета на гуверньорите, по предложение на Съвета на директорите. Техните мандати могат да бъдат подновявани. Управителният комитет е отговорен за текущото функциониране на банката под ръководството на председателя и контрола на Съвета на директорите; той подготвя решенията на Съвета на директорите и осигурява тяхното изпълнение.

Одитният комитет се състои от шестима членове, назначени от Съвета на гуверньорите. Той преглежда ежегодно редовността на операциите и на счетоводните книги на Банката.

## **Б. Структура**

Групата на ЕИБ е създадена през 2000 г. и се състои от ЕИБ и ЕИФ, който е създаден през 1994 г. като публично-частно партньорство с три основни групи акционери: ЕИБ като мажоритарен акционер с 62,2 %, Комисията (30 %) и няколко публични и частни финансови институции (7,8 %). ЕИФ осигурява различни форми на инструменти за рисков капитал, например рисково инвестиране (venture capital). ЕИФ кредитира преди всичко малки и средни предприятия (МСП), като използва широк набор от иновативни инструменти с цел подобряване на достъпа на МСП до финансиране.

## **ПЛАН ЗА ИНВЕСТИЦИИ ЗА ЕВРОПА**

От началото на глобалната икономическа и финансова криза ЕС страда от ниски равнища на инвестиции. В съобщението на Комисията, озаглавено „[План за инвестиции за Европа](#)“, се предоставят насоки относно начините за съживяване на инвестициите в ЕС, за създаване на работни места и за стимулиране на дългосрочния растеж и конкурентоспособността. За тази цел на 25 юни 2015 г. беше [приет](#) Регламент (ЕС) 2015/1017 за създаване на Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ).

ЕФСИ имаше за цел да генерира частни инвестиции посредством мобилизиране на публични средства и да създаде благоприятна среда за инвестициите. Първоначалната гаранция от ЕС в размер на 16 милиарда евро към ЕИБ, заедно



с 5 милиарда евро поети задължения от самата ЕИБ, беше използвана, за да се мобилизират частни средства, и до средата на 2018 г. ЕФСИ надхвърли своята цел за генериране на 315 милиарда евро допълнително финансиране за инвестиции.

С Регламента за ЕФСИ беше създаден също така Европейският консултантски център по инвестиционни въпроси (ЕКЦИВ), който имаше за цел да предоставя консултантска и техническа подкрепа при набелязването, подготовката и разработването на инвестиционни проекти.

Регламентът за ЕФСИ 2.0 беше [приет](#) през декември 2017 г. и влезе в сила на 1 януари 2018 г. С този регламент беше удължен срокът на действие на ЕФСИ (до края на 2020 г.) и бяха направени по-нататъшни подобрения във фонда и в ЕКЦИВ с цел да бъдат мобилизирани 500 милиарда евро допълнително финансиране за инвестиции.

## ПРОГРАМАТА INVESTEU

[Приета](#) през март 2021 г. като приемник на Плана за инвестиции за Европа, програмата InvestEU обединява ЕФСИ и 13 други финансови инструмента на ЕС. Тя е съсредоточена върху четири основни области на политиката (устойчива инфраструктура; научни изследвания, иновации и цифровизация; МСП; социални инвестиции и умения) и има за цел да мобилизира допълнителни инвестиции в размер на 372 милиарда евро в периода 2021—2027 г. Програмата се състои от фонда InvestEU, консултантския център InvestEU и портала InvestEU.

Държавите членки разполагат с възможността да използват InvestEU, за да изпълняват плановете си за възстановяване и устойчивост в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост.

## „БАНКА НА ЕС ЗА КЛИМАТА“

През юни 2019 г. Европейският съвет прикани ЕИБ „да активизира дейностите си за подкрепа на действията в областта на климата“. През ноември 2019 г. ЕИБ отговори с нова стратегия в областта на климата и политиката за отпускане на кредити в областта на енергетиката.

ЕИБ се ангажира да съгласува всички свои дейности по финансиране с целите на Парижкото споразумение. По-специално, до 2025 г. ЕИБ ще увеличи с 50 % дела на инвестициите в рамките на своето „действие в областта на климата и екологичната устойчивост“. ЕИБ спря да финансира проекти за изкопаеми горива в края на 2021 г.

Новата политика на ЕИБ за отпускане на кредити, която ще ръководи нейните дейности в енергийния сектор, се основава на пет принципа:

- даване на приоритет на енергийната ефективност с оглед на подкрепата за новата цел на ЕС съгласно Директивата на ЕС за енергийната ефективност;
- създаване на условия за декарбонизация на енергетиката чрез увеличаване на подкрепата за нисковъглеродни технологии или технологии с нулеви въглеродни емисии с цел постигане на дял от 32 % на енергията от възобновяеми източници в целия ЕС до 2030 г.;



- увеличаване на финансирането за децентрализирано производство на енергия, за иновативно съхранение на енергия и за електрическа мобилност;
- гарантиране на инвестициите в мрежата, които са от съществено значение за новите и непостоянни енергийни източници като вятърната и слънчевата енергия, както и за укрепване на трансграничните междусистемни връзки, и
- увеличаване на въздействието на инвестициите в подкрепа на енергийната трансформация извън ЕС.

## **ОТГОВОР НА КРИЗАТА, ПОРОДЕНА ОТ COVID-19**

През 2020 г., като част от отговора на ЕС на икономическите последици от кризата, породена от COVID-19, ЕИБ създаде гаранционен фонд в размер на 25 милиарда евро, за да може групата на ЕИБ да увеличи подкрепата си за дружествата във всички държави членки, като мобилизира допълнителна сума в размер до 200 милиарда евро.

Това беше в допълнение към пакета за незабавна подкрепа в размер до 40 милиарда евро, който се състоеше от:

- специални гаранционни схеми за банките въз основа на съществуващи програми, за незабавно разпределяне, чрез които беше мобилизирано финансиране в размер до 20 милиарда евро;
- специални линии за финансиране за банките, за да се осигури подпомагане в размер на допълнителни 10 милиарда евро оборотен капитал за МСП и дружества със средна пазарна капитализация, и
- специални програми за закупуване на обезпечени с активи ценни книжа, за да се даде възможност на банките да прехвърлят риск по портфейли от заеми за МСП, чрез които бяха мобилизирани още 10 милиарда евро подкрепа.

## **ОТГОВОР НА РУСКОТО НАШЕСТВИЕ В УКРАИНА**

Дейностите на ЕИБ, свързани с Украйна, датират от 2007 г. Тя осъществява дейност в Украйна в съответствие с европейската политика за съседство, Източното партньорство и други двустранни споразумения на ЕС. След руското нашествие в Украйна ЕИБ увеличи подкрепата си. Финансирането от инструмента има за цел да помогне на Украйна да възстанови повредената инфраструктура и да възобнови общинските услуги, както и да подкрепи спешни мерки за енергийна ефективност при подготовката за студените сезони. Освен това ЕИБ координира хуманитарни дарения, като отдава приоритет на спешната помощ за хората, засегнати от конфликта в Украйна и съседните ѝ държави.

## **РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

В съответствие с член 308 от ДФЕС при изменението на Устава на ЕИБ се провеждат консултации с Парламента. ЕИБ се отчита пряко пред държавите членки. Тя няма официални задължения за докладване пред Парламента, нито се отчита пред него. Въпреки това, в израз на добра воля, председателят на ЕИБ приема покани да присъства на пленарно заседание и на съответните заседания на комисиите на Парламента, а ЕИБ е отворена за въпроси от членовете на ЕП.



Всяка година [комисията по бюджетен контрол \(CONT\)](#) прави преглед на дейността на ЕИБ и представя доклад на пленарно заседание, на което бива поканен председателят на ЕИБ.

Съгласно действащия регламент Парламентът одобрява назначаването на изпълнителния директор и на заместник изпълнителния директор на ЕФСИ. Годишните бюджетни кредити от бюджета на ЕС, свързани с гаранционния фонд, се разрешават от Европейския парламент и Съвета в рамките на годишната бюджетна процедура.

В качеството си на съзаконодател Парламентът участва в приемането на инициативите ЕФСИ и InvestEU.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по икономически и парични въпроси](#).

Christian Scheinert  
10/2023



## 1.3.16. ЕВРОПЕЙСКИ ОМБУДСМАН

Европейският омбудсман провежда проверки във връзка със случаи на лошо администриране от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Европейския съюз, като действа по собствена инициатива или въз основа на жалби от граждани на ЕС или всяко физическо или юридическо лице с местопребиваване или седалище в държава членка. Омбудсманът се избира от Европейския парламент за продължителността на парламентарния мандат.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 20, 24 и 228 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 43 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Статутът и функциите на Европейския омбудсман бяха определени от Европейския парламент в решение от 9 март 1994 г., взето след консултация с Комисията и с одобрението на Съвета на Европейския съюз<sup>[1]</sup>. Впоследствие Европейският омбудсман прие разпоредби за изпълнение на това решение. Решението беше отменено и заменено с [регламент](#) на Европейския парламент от 24 юни 2021 г., като се следва същата процедура<sup>[2]</sup>. Процедурите за избиране и освобождаване от длъжност на Европейския омбудсман са определени в членове 231—233 от Правилника за дейността на Парламента.

### ЦЕЛИ

Създаден с Договора от Маастрихт (1992 г.), Европейският омбудсман е орган, който има за цел:

- подобряване на защитата на гражданите или на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, във връзка със случаи на лошо администриране от страна на институциите, органите, службите или агенциите на Европейския съюз; и
- по този начин да повишава откритостта и демократичната отчетност при вземането на решения и управлението на институциите на ЕС.

#### A. Статут

##### 1. Избор

###### a. Изисквания

Европейският омбудсман трябва да бъде избран измежду лица, които:

- са граждани на ЕС;
- се ползват с пълни граждански и политически права,

[1]ОВ L 113, 4.5.1994 г., стр. 15 — изменен с решения на Европейския парламент от 14 март 2002 г. (ОВ L 92, 9.4.2002 г., стр. 13) и от 18 юни 2008 г. (ОВ L 189, 17.7.2008 г., стр. 25).

[2][Регламент](#) (ЕС, Евратом) 2021/1163 на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. за установяване на правилата и общите условия за изпълнението на функциите на омбудсмана (Устав на Европейския омбудсман) и за отмяна на Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом (ОJ L 253, 16.7.2021 г., стр. 1).



- предоставят гаранции за независимост;
- отговарят на условията за заемане на най-висша съдебна длъжност в своята страна или притежават призната компетентност и квалификация, за да изпълняват функциите на Европейски омбудсман;
- не са били членове на национални правителства или членове на Европейския парламент, Европейския съвет или Европейската комисия през последните две години, предхождащи датата на поканата за издигане на кандидатури.

## **б. Процедура**

В началото на всеки парламентарен мандат или в случай на смърт или освобождаване на Европейския омбудсман или на подаване на оставка от негова страна председателят на Европейския парламент отправя покана за издигането на кандидатури за поста Европейски омбудсман и определя срок за тяхното представяне. Кандидатурите трябва да са подкрепени от най-малко 40 членове на ЕП от най-малко две държави членки. Кандидатурите се представят на комисията по петиции на Европейския парламент, която разглежда тяхната допустимост. Комисията може да поиска да изслуша кандидатите. Списъкът с допустимите кандидати впоследствие се подлага на гласуване в Европейския парламент. Европейският омбудсман се избира с мнозинство от подадените гласове.

## **2. Мандат**

### **а. Продължителност**

Европейският омбудсман се избира от Европейския парламент след всяко провеждане на европейски избори за срока на неговия парламентарен мандат. Те могат да бъдат преизбирани.

### **б. Задължения**

По време на мандата си Европейският омбудсман трябва:

- да бъде напълно независим и безпристрастен при изпълнението на своите задължения;
- да не изисква, нито получава инструкции от никое правителство, институция, орган, служба или агенция;
- да се въздържа от всяко действие, несъвместимо с неговите задължения;
- да не изпълнява други политически или административни задължения или каквато и да е друга дейност, независимо дали е платена или не.

## **3. Освобождаване от длъжност**

Европейският омбудсман може да бъде освободен от длъжност от Съда на Европейския съюз по искане на Европейския парламент, ако спре да отговаря на условията, изисквани за упражняването на неговите задължения или ако извърши тежко нарушение.

## **Б. Роля**

### **1. Обхват**

Европейският омбудсман разглежда случаи на лошо администриране от страна на институциите, органите, службите или агенциите на Европейския съюз.





**a.** Европейският омбудсман може да установи случай на лошо администриране, ако дадена институция не зачита:

- основни права;
- правни норми или принципи;
- принципите на добра администрация.

Провежданите от Европейския омбудсман разследвания са свързани основно с:

- прозрачност при вземането на решения и при лобирането/отчетността;
- достъп до документи;
- култура на обслужването;
- зачитане на процесуалните права;
- правилно упражняване на преценка;
- зачитане на основните права;
- наемане на служители;
- въпроси, отнасящи се до доброто управление на проблеми, свързани със служителите на ЕС и назначенията;
- добро финансово управление;
- етика;
- участието на обществеността във вземането на решения на ЕС.

Около една трета от проверките, извършвани ежегодно от Европейския омбудсман, се отнасят до липсата на информация или до отказ за нейното предоставяне.

## **б.** Изключения

Следните въпроси не подлежат на проверка:

- действия на Съда на ЕС в качеството му на правораздавателен орган. Проверките на Европейския омбудсман, свързани със Съда на ЕС, се отнасят само до неговите несъдебни дейности, например тръжни процедури, договори и случаи, свързани с персонала;
- жалби срещу местни, регионални или национални органи, дори когато тези жалби се отнасят до въпроси, свързани с Европейския съюз;
- действия на националните съдилища или омбудсмани: Европейският омбудсман не е апелативен орган срещу решенията, взети от тези органи;
- всички случаи, които преди не са преминали през подходящите административни процедури в рамките на съответните организации;
- жалби срещу отделни длъжностни лица на ЕС във връзка с тяхното поведение.

## **2.** Сезирания

Европейският омбудсман извършва проверки, които счита за основателни, по собствена инициатива или въз основа на жалби, подадени от граждани на ЕС или от всяко физическо или юридическо лице с местопребиваване или със



седалище в държава членка, пряко или чрез член на Европейския парламент, с изключение на случаите, когато твърдените факти са или са били предмет на съдебно производство.

### 3. Правомощия за извършване на проверки

Европейският омбудсман може да изисква информация от:

- институции и органи, които трябва да спазят изискванията и да предоставят достъп до съответните досиета, освен ако те не са в състояние да направят това при надлежно обосновани мотиви за поверителност;
- длъжностни лица и други служители на посочените институции и органи, които са длъжни да свидетелстват по искане на Европейския омбудсман, въпреки че те остават обвързани с правилата, които се отнасят до тях;
- органи на държавите членки, които трябва да спазят изискванията, освен ако подобно оповестяване е забранено от законови или подзаконови разпоредби. дори и в тези случаи, обаче, Европейският омбудсман може да получи информацията, при условие че няма да я разпространява.

Ако Европейският омбудсман не получи поисканото съдействие, той уведомява за това Европейския парламент, който предприема съответни действия. Европейският омбудсман може също така да сътрудничи със своите колеги в държавите членки при спазване на разпоредбите на съответното национално законодателство. Ако, обаче, изглежда, че информацията се отнася до въпрос, свързан с наказателното право, Европейският омбудсман незабавно информира компетентните национални органи, както и Европейската служба за борба с измамите (OLAF). По целесъобразност, Европейският омбудсман може също така да информира институцията на ЕС, пред която длъжностното лице или членът на персонала носи отговорност.

### 4. Резултати от проверките

Доколкото е възможно, Европейският омбудсман действа съвместно със съответната институция или орган с цел намиране на задоволително за жалбоподателя решение. В случай че Европейският омбудсман установи възникването на лошо управление, неговите препоръки се отнасят до съответната институция или съответния орган, която/който впоследствие разполага с три месеца, през които да информира Европейския омбудсман за своето становище. Ако институцията не приеме предложените препоръки, Европейският омбудсман може да изготви специален доклад, който да бъде представен на Европейския парламент. Европейският парламент може на свой ред да изготви доклад относно специалния доклад, представен от Европейския омбудсман. Най-накрая, Европейският омбудсман информира жалбоподателя за резултата от проверката, представеното от съответната институция или съответния орган становище, както и всякакви лични препоръки.

### В. Администрация

Европейският омбудсман се подпомага от секретариат, чийто персонал е обвързан с правилата на европейската публична служба. Европейският омбудсман назначава началника на секретариата.



## Г. Дейности

Първият Европейски омбудсман, Якоб Съодерман, упражнява два мандата от юли 1995 г. до 31 март 2003 г. По време на неговия мандат Европейският парламент одобри Кодекса за добро поведение на администрацията (през 2001 г.). Кодексът представлява процедурен правилник, който отчита принципите на административното право на ЕС, съдържащи се в съдебната практика на Съда на ЕС, и черпи вдъхновение от националните законодателства. Европейският омбудсман използва този кодекс при проверката на това дали е налице лошо администриране, като се основава на неговите разпоредби в своите проверки. Освен това кодексът служи като наръчник и източник на насоки за длъжностните лица на ЕС, като насърчава най-високи стандарти в областта на администрацията.

Никифорос Диамандурос беше Европейски омбудсман от април 2003 г. до 14 март 2013 г., когато подаде оставка, считано от 1 октомври 2013 г. На 11 юли 2006 г. той представи предложение относно адаптирането на статута на Европейския омбудсман, което беше подкрепено от комисията по петиции на Европейския парламент, от Европейския парламент и от Съвета на Европейския съюз. Уставът беше изменен с цел засилване и изясняване на ролята на Европейския омбудсман, например по отношение на достъпа до документи и представянето на информация на OLAF, когато тя може да попада в нейната компетентност.

Бившият ирландски омбудсман, Емили О'Райли, след нейното избиране от Европейския парламент по време на месечната сесия през юли 2013 г., встъпи в длъжност като европейски омбудсман на 1 октомври 2013 г. и беше преизбрана два пъти, след европейските избори през 2014 г. и 2019 г. Тя повиши видимостта на ролята на Европейския омбудсман, като се съсредоточи върху най-важните въпроси за гражданите на ЕС, като гарантира, че ЕС прилага най-високите стандарти на администрация, прозрачност и етика. Тя насърчи прозрачността в процеса на вземане на решения в ЕС и по-специално при тристранните срещи и в Съвета на Европейския съюз, както и във връзка с лобирането, експертните групи, конфликтите на интереси, кадровата въртележка между държавния и частния сектор, агенциите на ЕС (като Европейската агенция за гранична и брегова охрана, Frontex) и международните преговори (като например Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции). Тя работи за подобряване на правилата относно подаването на сигнали за нередности, Европейската гражданска инициатива и относно уврежданията. Тя също така разгледа случаи на лошо администриране във връзка с назначаването на бивш генерален секретар на Европейската комисия. Европейският омбудсман координира също така Европейската мрежа на омбудсманите, а от 2017 г. насам веднъж на всеки две години връчва „Награда за добра администрация“.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Въпреки че при упражняването на своите задължения Европейският омбудсман е напълно независим, той е парламентарен омбудсман. По тази причина член 228 от ДФЕС е част от Глава първа, която се отнася до Европейския парламент. Европейският омбудсман поддържа много тесни връзки с Европейския парламент, който има изключителното правомощие да го избира и да отправя



искане към Съда на ЕС за освобождаването му от длъжност, да определя правила, с които да се регламентира упражняването на неговите задължения, да му съдейства при проверките и да получава неговите доклади. Комисията по петиции на Европейския парламент, въз основа на Правилника за дейността на ЕП (член 232), изготвя доклад всяка година относно годишния доклад за дейността на Европейския омбудсман. В тези доклади тя многократно изрази пълна подкрепа за работата на Европейския омбудсман и подчерта, че институциите на ЕС следва да сътрудничат изцяло с омбудсмана с цел увеличаване на прозрачността и отчетността на ЕС, особено чрез изпълнението на неговите препоръки. На 12 февруари 2019 г. Европейският парламент прие резолюция относно проект на регламент, с който се предлага актуализиран статут на Европейския омбудсман с цел укрепване на неговата независимост и правомощия. След като получи становището на Европейската комисия и одобрението на Съвета на Европейския съюз на 18 юни 2021 г., на 24 юни 2021 г. Европейският парламент прие [Регламента](#) за определяне на новия статут на Европейския омбудсман, който кодифицира много от работните практики на службата, като например правомощието за започване на разследвания по собствена инициатива.

Georgiana Sandu  
10/2023



## 1.4. ФИНАНСИРАНЕ



## 1.4.1. ПРИХОДИ НА СЪЮЗА

Бюджетът на ЕС се финансира в голяма част (над 90%) чрез собствени ресурси. Годишните приходи трябва да покриват напълно годишните разходи. Решението за системата на собствени ресурси се взема от Съвета с единодушие, като той взема предвид становището на Европейския парламент. После това решение трябва да бъде ратифицирано от държавите членки. През 2022 г. и 2023 г. Комисията предложи реформа на системата на собствените ресурси, състояща се от два пакета от нови собствени ресурси.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 311 и член 322, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз и членове 106а и 171 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия;
- [Решение \(ЕС, Евратом\) № 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 г.](#) относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2021/768 на Съвета от 30 април 2021 г.](#) за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз, [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г.](#) относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства, [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2021/769 на Съвета от 30 април 2021 г.](#) за изменение на Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност, и [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2021/770 на Съвета от 30 април 2021 г.](#) относно изчисляването на собствения ресурс на база рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, относно методите и процедурата за предоставяне на този собствен ресурс, относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства и относно някои аспекти на собствения ресурс на база брутен национален доход.

### ЦЕЛ

Да се осигури финансова самостоятелност на Европейския съюз в рамките на бюджетната дисциплина.

### НАЧИН НА ФУНКЦИОНИРАНЕ

[Решението за собствените ресурси от 21 април 1970 г.](#) предостави на Европейската икономическа общност (ЕИО) собствени ресурси. Съгласно [Решение на Съвета \(ЕС, Евратом\) 2020/2053 от 14 декември 2020 г.](#) равнището на собствените ресурси, които могат да бъдат събирани годишно, понастоящем е ограничено до максимум 1,4% от brutния национален доход (БНД) на ЕС. Тъй като общите разходи не могат да надхвърлят общите приходи, разходите също са ограничени в рамките на този таван ([1.4.3](#)). На практика с настоящата



многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021 – 2027 г. (1.4.3) горната граница на разходите е определена на равнище около 1,4% от БНД на ЕС.

## СЪСТАВ НА ПРИХОДИТЕ

### 1. „Традиционни“ собствени ресурси

Те включват мита, селскостопански мита и налози върху захарта, събирани от 1970 г. Процентът, който може да бъде удържан от държавите членки за покриване на разходите по събирането на приходи, беше увеличен отново от 20% на 25%. „Традиционните“ собствени ресурси понастоящем обикновено представляват около 10 – 15% от приходите от собствени ресурси<sup>[1]</sup>.

### 2. Собствен ресурс на база ДДС

Той се изразява в прехвърляне на Съюза на процент от очаквания данък добавена стойност (ДДС), събиран от държавите членки. Макар и предвиден в решението от 1970 г., този ресурс не беше използван до хармонизирането на ДДС системите на държавите членки през 1979 г. Ресурсът от ДДС понастоящем също представлява около 10% от приходите от собствени ресурси.

### 3. Собствен ресурс на база БНД

Този собствен ресурс беше създаден с [Решение 88/376/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 г.](#) и се изразява в налог върху БНД на държавите членки при еднаква ставка, която се определя в хода на бюджетната процедура всяка година. Първоначално е предвидено да се събира, ако другите собствени ресурси не покриват напълно разходите, но сега от него се финансира основната част от бюджета на ЕС. Ресурсът на база БНД се е утроил от края на 90-те години на миналия век и понастоящем съставлява около 60 – 70% от приходите от собствени ресурси.

### 4. Собствен ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса

Това е нова категория собствен ресурс, въведена от 1 януари 2021 г. с [Решението за собствените ресурси от 2020 г.](#) Това е национална вноска въз основа на количеството nereциклирани отпадъци от пластмасови опаковки, с единна изискуема ставка от 0,80 евро на килограм. Вноските на държавите членки с БНД на глава от населението под средния за ЕС се намаляват с еднократна годишна сума, съответстваща на 3,8 килограма отпадъци от пластмасови опаковки на глава от населението. Приходите от този ресурс осигуряват около 3 – 4% от бюджета на ЕС.

### 5. Други приходи и пренесено салдо от предходната година

Другите приходи включват данъци върху заплатите на лицата, работещи в европейските институции, вноски на държави извън ЕС по програми на ЕС, лихвени плащания и глоби, плащани от дружества, за които са констатирани нарушения на законодателството на ЕС. При наличието на излишък, салдото от всяка финансова година се вписва в бюджета за следващата година като приход. Другите приходи, салда и технически корекции обикновено представляват около 2 – 8% от общите приходи.

[1] [Консолидирани годишни отчети на Европейския съюз за финансовата 2021 година.](#)



## 6. Корекционни механизми

Системата на собствени ресурси се използва също така, за да се коригират бюджетните дисбаланси между нетните вноски на държавите членки. Въпреки че „отстъпката за Обединеното кралство“, въведена през 1984 г., вече не се прилага, от корекциите под формата на еднократни суми ще продължат да се ползват Дания, Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция през периода 2021 – 2027 г.

## 7. Получени заеми

Бюджетът на ЕС не може да отчита дефицит и финансирането на разходите му чрез заеми не е разрешено. Въпреки това, за да се финансират безвъзмездните средства и заемите, предоставени по линия на Европейския инструмент за възстановяване Next Generation EU (NGEU), Комисията беше упълномощена, временно и по изключение, да заеме до 750 милиарда евро (по цени от 2018 г.) на капиталовите пазари. Новите нетни заеми следва да спрат в края на 2026 г., след което ще бъдат разрешени само операции по рефинансиране. Комисията прилага диверсифицирана стратегия за набиране на заемни средства, която съчетава използването на дългосрочни облигации, еко-съобразни облигации и краткосрочни облигации, продавани чрез синдикиране и търгове, в съчетание с открита и прозрачна комуникация чрез годишни решения за заемане на средства и шестмесечни планове за финансиране.

## КЪМ РЕФОРМА НА СОБСТВЕНИТЕ РЕСУРСИ НА ЕС

В Договора от Лисабон отново се посочва, че бюджетът следва да се финансира изцяло от собствени ресурси и се запазва правомощието на Съвета, след провеждането на консултации с Парламента, да приема единодушно решение за системата на собствени ресурси на Съюза<sup>[2]</sup>, да въвежда нови категории собствени ресурси и да отменя съществуващи категории. В него също така се посочва, че Съветът може да приема мерки за прилагане на тези решения само с одобрението на Парламента.

През януари 2017 г. групата на високо равнище, създадена през 2014 г. с цел извършване на общ преглед на системата на собствените ресурси („групата Монти“), представи [окончателния си доклад](#) относно по-прозрачни, прости, справедливи и подлежащи на демократична отчетност начини за финансиране на бюджета на ЕС. Основният извод е, че бюджетът на ЕС се нуждае от реформа както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите, с оглед справяне с настоящите предизвикателства и постигане на осезаеми резултати за гражданите на Съюза.

Въз основа на този доклад и последвалия [Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС](#), на 2 май 2018 г. Комисията направи [предложения](#)<sup>[3]</sup> за опростяване на настоящия собствен ресурс на база ДДС и за въвеждане на кошница от нови собствени ресурси. Комисията предложи също така премахване на всички отстъпки и намаляване от 20% на 10% на дела на митническите приходи, които държавите членки задържат като разходи по събирането, както и увеличаване на тавана на годишно изискуемите собствени

[2] Тези решения трябва да се ратифицират от държавите членки.

[3] Сметната палата представи становище относно предложенията на 29 ноември 2018 г. ([Становище № 5/2018](#)).





ресурси, за да се вземат предвид по-малкият общ БНД на ЕС-27 и предложеното интегриране на Европейския фонд за развитие в бюджета на ЕС.

## СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Въз основа на новите разпоредби на Договора от Лисабон, Парламентът многократно призовава за извършването на задълбочена реформа на системата на собствените ресурси в редица свои позиции и резолюции през последните години<sup>[4]</sup>. Парламентът подчертава проблемите със системата на собствените ресурси, по-специално прекомерната ѝ сложност и финансовата ѝ зависимост от националните вноски.

С оглед постигането на по-стабилен бюджет на ЕС, предназначен да подкрепя целите на политиката на ЕС, ЕП многократно призова за амбициозна и балансирана кошница от нови собствени ресурси на ЕС, която да е справедлива, проста, прозрачна и фискално неутрална за гражданите. Парламентът също така настоява за реформи, за да се опрости събирането на приходите, да се повиши неговата прозрачност и демократичност, да се намали делът на вноските от БНД, да се реформират или премахнат ресурсите на базата на ДДС и постепенно да се премахнат всички форми на отстъпки.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕФОРМИ

На заседанието на Европейския съвет от 17 – 21 юли 2020 г. държавните или правителствените ръководители постигнаха съгласие по нова МФР, Next Generation EU, като повишиха тавана за плащанията, както и по нов собствен ресурс на база нерециклирани отпадъци от пластмасови опаковки, който да се прилага от януари 2021 г. Това решение беше основано на предложението на Комисията от [28 май 2020 г.](#) за заем на стойност до 750 млрд. евро чрез емитиране на облигации на международните пазари от името на ЕС, с падежи от 3 до 30 години, с цел справяне с последиците от пандемията от COVID-19. За да се подкрепят поетите от ЕС задължения във връзка с крайното възстановяване на полученото от пазара финансиране, Комисията предложи таванът на собствените ресурси да бъде увеличен, временно и по изключение, с 0,6% от БНД на ЕС в допълнение към предложеното постоянно увеличение от 1,2% на 1,4% от БНД, за да се вземе предвид новият икономически контекст. .

В своята резолюция от [23 юли 2020 г.](#) Парламентът подчерта, че само създаването на допълнителни нови собствени ресурси може да спомогне за погасяване на дълга на ЕС, като същевременно ще спаси бюджета на ЕС и ще облекчи фискалния натиск върху националните хазни и гражданите на ЕС. На [16 септември 2020 г.](#) в своето становище в рамките на процедурата

---

[4] [Позиция от 17 декември 2014 г.](#) относно системата за собствени ресурси на Европейските общности; [Позиция от 16 април 2014 г.](#) относно проекта на решение на Съвета относно системата на собствените ресурси; [Резолюция от 6 юли 2016 г.](#), озаглавена „Подготовката за преразглеждането след изборите на МФР за периода 2014 – 2020 г.: препоръки от страна на Парламента преди предложението на Комисията“; [Резолюция от 26 октомври 2016 г.](#) относно междинното преразглеждане на МФР за периода 2014 – 2020 г.; [Резолюция от 24 октомври 2017 г.](#) относно Документа за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС; [Резолюция от 14 март 2018 г.](#) относно реформата на системата на собствените ресурси на Европейския съюз; [Резолюция от 30 май 2018 г.](#) относно Многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г. и собствените ресурси; [Резолюция от 14 ноември 2018 г.](#) относно многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г.; [резолюция от 10 октомври 2019 г.](#) относно Многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г. и собствените ресурси: време е да се отговори на очакванията на гражданите.



на консултация Парламентът отново отпрати призив за въвеждане на нови собствени ресурси съгласно пътна карта и за премахване на всички отстъпки.

На 10 ноември 2020 г. преговарящите от страна на Парламента, Съвета и Комисията постигнаха политическо споразумение относно МФР, собствените ресурси и някои аспекти, свързани с управлението на инструмента за възстановяване. Ново приложение към [Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление](#) определя пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси за периода 2021 – 2027 г. Приходите от нови собствени ресурси следва да бъдат достатъчни за покриване на погасителните вноски за Next Generation EU, докато всички останали приходи следва да финансират бюджета на ЕС в съответствие с принципа на универсалност. Обвързващият график изисква от Комисията да представи до юни 2021 г. предложения за нови собствени ресурси, основаващи се на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите, на данък върху цифровите услуги и на преразгледана схема за търговия с емисии (да се въведе до 1 януари 2023 г.), както и да представи до юни 2024 г. предложения за допълнителни нови собствени ресурси, които биха могли да включват данък върху финансовите сделки и финансова вноска, свързана с корпоративния сектор (евентуално нова обща основа за облагане с корпоративен данък). Съгласно новото Решение за собствените ресурси, прието на 14 декември 2020 г., отстъпките за някои държави членки се запазват и разходите по събирането на мита се увеличават от 20% на 25%.

След като беше ратифицирано от всички държави членки до 31 май 2021 г. Решението за собствените ресурси започна да се прилага със задна дата, считано от 1 януари 2021 година.

След предложенията от 14 юли 2021 г. за [преразглеждане на схемата за търговия с емисии на ЕС](#) и за [въвеждане на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите](#), на 22 декември 2021 г. беше публикувано [предложение за следващо поколение собствени ресурси на ЕС](#). В предложението се посочва, че 25% от приходите от продадените на търг квоти по схемата за търговия с емисии, 75% от приходите, генерирани от механизма за корекция на въглеродните емисии на границите, и 15% от дела на остатъчните печалби, преразпределени на държавите – членки на ЕС съгласно споразумението на ОИСП/Г-20 за международно корпоративно данъчно облагане (първи стълб), ще бъдат внасяни в бюджета на ЕС. На 23 ноември 2022 г. Парламентът [прие изменения на предложението](#), по което се очаква решение на Съвета. Парламентът прие също така [резолюция на 10 май 2023 г.](#), в която предлага допълнителни нови собствени ресурси.

На 20 юни 2023 г. Комисията публикува предложенията си за втори пакет от собствени ресурси. Те включват временен статистически собствен ресурс, изплащан като национална вноска върху печалбите на дружествата в размер на 0,5% от условната база на печалбите на дружествата в ЕС (въз основа на brutния опериращ излишък за секторите на финансовите и нефинансовите предприятия, изчислен от Евростат). В крайна сметка тази вноска ще бъде заменена от истински собствен ресурс на база корпоративно данъчно облагане – принос от бъдещата директива за [Предприятията в Европа: уредба за подходно данъчно облагане](#) (БЕФИТ). В предложението също така се предвижда увеличение на



изискуемата ставка за собствения ресурс на база схемата за търговия с емисии от 25% на 30%, което е обосновано от нарастващите цени на въглеродните емисии. Предложеният пакет би могъл да донесе допълнителни годишни приходи в размер на около 23 милиарда евро от 2024 г. и 36 милиарда евро от 2028 г. нататък, което съответства на около 18 – 20% от общите приходи.

Andras Swarcz

10/2023



## 1.4.2. РАЗХОДИТЕ НА ЕС

Бюджетните разходи се одобряват съвместно от Съвета и Парламента. При годишния бюджет на ЕС трябва да се спазват таваните за разходите, договорени по многогодишната финансова рамка (МФР) за различни позиции, т.е. категории разходи, като например тези в областта на единния пазар, сближаването и природните ресурси. Инструментите за гъвкавост гарантират, че ЕС може да реагира в случай на неочаквани нужди. Използването на бюджетни гаранции и финансови инструменти създава ефект на лоста във връзка с разходите на ЕС. В допълнение към МФР, общите разходи на ЕС за периода 2021 — 2027 г. включват временния инструмент за възстановяване NextGenerationEU, който ще подпомогне икономиката на ЕС да се възстанови от кризата с COVID-9.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 310 — 325 и 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и членове 106а, 171 — 182 и 203 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046](#) на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) № 2020/2093 на Съвета](#) от 17 декември 2020 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021 — 2027 (Регламента за МФР);
- [Регламент \(ЕС\) 2020/2094 на Съвета](#) от 14 декември 2020 г. за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след пандемията от COVID1-19;
- [Междуинституционално споразумение \(МИС\)](#) от 16 декември 2020 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси.

### ЦЕЛ

За финансиране на политиките на Европейския съюз в рамките на бюджетната дисциплина, в съответствие с действащите правила и процедури.



## ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

Бюджетът на ЕС се подчинява на деветте общи правила за единство, точност на бюджета, ежегодност<sup>[1]</sup>, балансираност, разчетна единица (еврото), универсалност, специфичност (всеки бюджетен кредит е предназначен за конкретен вид разход), добро финансово управление и прозрачност, съгласно членове 6 — 38 от Регламента относно финансовите правила, приложим за общия бюджет на ЕС.

Правилото за ежегодност на бюджета трябва да бъде съобразено с необходимостта от управление на многогодишните дейности, чието значение в рамките на бюджета се увеличи. Поради това бюджетът включва диференцирани бюджетни кредити, състоящи се от:

- бюджетни кредити за поети задължения, които през текущата финансова година покриват пълната стойност на правните задължения, поети за дейности с продължителност няколко години;
- бюджетни кредити за плащания, които обхващат разходите за изпълнението на задължения, поети през текущата финансова година или предходни финансови години.

В МИС от 16 декември 2020 г. се предвижда, че Комисията трябва да изготвя годишен доклад, в който да се прави преглед на финансовите и бюджетните последици от различните дейности на ЕС, независимо дали те са финансирани от бюджета на ЕС или извън него. Този доклад трябва да съдържа информация за активите и пасивите на ЕС, за различните операции по отпускане и получаване на заеми-, включително Европейския механизъм за стабилност и Европейския инструмент за финансова стабилност (2.6.8) -, както и други възможни бъдещи механизми. Освен това докладът трябва да включва информация за разходите в областта на климата, както и за разходите, допринасящи за спиране и обръщане на тенденцията за намаляване на биологичното разнообразие, за насърчаване на равенството между жените и мъжете и за изпълнение на целите на ООН за устойчиво развитие във всички съответни програми на ЕС.

## СТРУКТУРА НА БЮДЖЕТА ВЪЗ ОСНОВА НА ХАРАКТЕРИСТИКИТЕ НА БЮДЖЕТНИТЕ КРЕДИТИ

1. Оперативни разходи/ административни разходи/ бюджети за отделни дейности

Общият бюджет е разделен на 10 раздела — по един за всяка от институциите. Докато разделите на другите институции по същество се състоят от административни разходи, разделът на Комисията (раздел III) включва оперативни разходи за финансирането на дейности и програми и административни разходи за тяхното изпълнение (техническа помощ, агенции и човешки ресурси). През 2022 г. общите административни разходи съответстваха на 6,26% от общия бюджет в размер на 169,52 милиарда евро.

[1] Принципът, че вписаните в бюджета бюджетни кредити се разрешават за срок от една финансова година, която започва на 1 януари и завършва на 31 декември.



Комисията използва бюджетна номенклатура, която представя ресурсите по области на политиката и програми, като свързва програмните области в „програмни клъстери“ и по този начин може по-лесно да се направи оценка на разходите и ефективността на всяка политика на ЕС.

## 2. Многогодишна финансова рамка (МФР) (1.4.3)

От 1988 г. разходите на Общността са поставени в многогодишна рамка, която разбива бюджета на позиции, съответстващи на общите области на политиката, с таван за разходите, а това оказва влияние върху основните бюджетни приоритети за съответния период. Първият програмен период беше с продължителност 5 години, а следващите програмни периоди, включително и текущият, са с продължителност 7 години. Годишните бюджети трябва да бъдат съобразени с ограниченията, заложиени в многогодишната рамка.

Разходите на ЕС за периода 2021 — 2027 г. възлизат на 1824,3 милиарда евро, като те се състоят от 1074,3 милиарда евро за МФР и 750 милиарда евро за инструмента NextGenerationEU. Бюджетът на МФР ще бъде увеличен с още 11 милиарда евро чрез специфичната за програмата корекция, посочена в член 5 от Регламента за МФР.

Новият бюджет на ЕС подкрепя модернизацията чрез някои водещи програми, като например „Хоризонт Европа“, InvestEU и Фонда за интегрирано управление на границите, както и екологичния и цифровия преход чрез Фонда за справедлив преход и програмата „Цифрова Европа“.

Модеризираната селскостопанска политика си остава най-голямата политика по отношение на отпусканите бюджетни средства, следвана плътно от политиката на сближаване, като и двете политики целят да подкрепят цифровия и екологичния преход. Таблицата по-долу представя разпределението на бюджета за 2022 г. по области на политиката, в съответствие с действащата МФР за периода 2021 — 2027 г.

Бюджет на ЕС за 2022 г.: разбивка на бюджетните кредити за поети задължения, по категории от МФР

Функция от МФР	в млрд. евро	%
Единен пазар, иновации и цифрови технологии	21,78	12,9%
Сближаване, устойчивост и ценности	56,04	33,1%
Природни ресурси и околна среда	56,24	33,2%
Миграция и управление на границите	3,09	1,8%
Сигурност и отбрана	1,79	1,1%
Съседните региони и светът	17,17	10,1%
Европейска публична администрация	10,62	6,3%
Тематични специални инструменти	2,8	1,7%
Общо	169,52	100,0%

## 3. Специални инструменти за гъвкавост и тематични специални инструменти

Наред с планираните разходи за финансиране на политиките на ЕС по многогодишните програми, в бюджета на ЕС са заделени и финансови средства за справяне с неочаквани кризи и ситуации. Тези специални инструменти за гъвкавост и тематични специални инструменти могат да се използват при



настъпване на икономически кризи (например, ЕФПГ — Европейският фонд за приспособяване към глобализацията), природни бедствия, кризи в областта на общественото здравеопазване и извънредни хуманитарни ситуации (например, SEAR — резервът за солидарност и спешна помощ) или други неочаквани нужди (например, Инструментът за гъвкавост) в държави — членки на ЕС, страни кандидатки или държави извън ЕС. Това финансиране позволява посрещането на някои ограничени извънредни финансови потребности.

## **ИНСТРУМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ - NEXTGENERATIONEU (NGEU)**

В рамките на този инструмент Комисията ще мобилизира 750 милиарда евро по цени от 2018 г., от които до 390 милиарда евро могат да бъдат използвани за предоставяне на безвъзмездни средства, а до 360 милиарда евро могат да бъдат използвани за отпускане на заеми, в допълнение към дългосрочния бюджет за периода 2021 — 2027 г., с цел да се подпомогне възстановяването на ЕС след пандемията от COVID-19. Съгласно член 5, параграф 1 от решението за собствените ресурси<sup>[2]</sup> Комисията е оправомощена да заема средства от капиталовите пазари, от името на ЕС. Изплащането на главницата по сумите, използвани за покриването на разходи (390 милиарда евро, по цени от 2018 г.), както и на съответните лихви, ще бъде финансирано от общия бюджет на ЕС, включително чрез достатъчни постъпления от новите собствени ресурси, които бяха постепенно въведени от 2021 г. (1.4.1)

NGEU следва да бъде насочен по-специално към: а) възстановяване на заетостта и създаване на работни места; б) реформи и инвестиции за съживяване на потенциала за устойчив растеж и заетост с цел засилване на сближаването между държавите членки и повишаване на тяхната устойчивост; в) мерки за предприятията, и по-специално за МСП, които са засегнати от икономическото въздействие на кризата с COVID-19, и укрепване на устойчивия растеж в ЕС, включително и преки финансови инвестиции в предприятията; г) мерки за подкрепа на научните изследвания и иновациите в отговор на кризата с COVID-19; д) повишаване на равнището на подготвеност за евентуални кризи и за осигуряване на възможности за бърза и ефективна реакция на ЕС при възникването на сериозни извънредни ситуации, включително складиране на основни консумативи и медицинско оборудване, както и обезпечаване на необходимата инфраструктура за бързо реагиране на кризи; е) мерки с цел гарантиране, че справедливият преход към неутрална по отношение на климата икономика няма да бъде застрашен от кризата с COVID-19; ж) мерки за справяне с последиците от кризата с COVID-19 за селското стопанство и развитието на селските райони.

За да се подпомогнат държавите членки с инвестиции и реформи, на 12 февруари 2021 г. беше постигнато съгласие по новия Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ). Механизмът ще осигури за държавите членки 672,5 милиарда евро (по цени от 2018 г.) под формата на заеми и безвъзмездни средства, които ще бъдат изразходвани чрез националните планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Плановете трябва да съдържат реформи и инвестиции в основните

[2] Решение 2020/2053 (ЕС, Евратом) на Съвета от 14 декември 2020 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз, ОВ L 424, 15.12.2020 г., стр. 1.



области на политиката (шест стълба<sup>[3]</sup>), да насърчават екологичния и цифровия преход и да отговарят на специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър.

В контекста на руското нашествие в Украйна, на 18 май 2022 г. Комисията прие съобщението „REPowerEU“, в което се формулира стратегия за намаляване на зависимостта на ЕС от вноса на енергия от Русия. Според оценката на Комисията, тази стратегия ще изисква допълнителни инвестиции в размер на 210 милиарда евро за постигането на нейната цел. За тази цел Комисията предложи, наред с други мерки<sup>[4]</sup>, изменение на Регламента за МВУ, за да могат да се пренасочат до 225 милиарда евро от оставащите заеми по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост. Тези средства ще се използват за финансиране на нова глава от НПВУ, в която ще се определят конкретни мерки за диверсифициране на енергийните доставки и намаляване на зависимостта от изкопаеми горива.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът и Съветът формират бюджетния орган, като правомощията в тази област бяха едни от първите правомощия, придобити от членовете на ЕП през 70-те години на ХХ век (1.2.5). Бюджетните правомощия са свързани с определянето на общия размер и разпределянето на годишните разходи на ЕС, както и с упражняването на контрол върху изпълнението на бюджета.

Комисията по бюджети на Парламента отговаря за провеждането на преговорите относно МФР и за приемането на годишния бюджет от името на Парламента и представлява позицията на Парламента при преговорите със Съвета. Тя обикновено успява да обърне по-голямата част от съкращенията на Съвета и да настоява за увеличение на средствата за приоритетните области въз основа на неговите изменения (макар и невинаги на първоначално поисканото ниво).

По време на преговорите за МФР за периода 2021 – 2027 г. Парламентът по-специално защити и до голяма степен гарантира: а) завишаване на тавана на МФР и укрепване на редица водещи програми; б) поемането на ангажимент за въвеждане на нови собствени ресурси на ЕС с цел покриване поне на разходите за инструмента Next Generation EU (главница и лихви); в) своята роля за прилагането на Инструмента за възстановяване, в съответствие с общностния метод; г) значението на приноса на бюджета на ЕС за постигането на целите в областта на климата и биологичното разнообразие, както и равенството между половете; д) въвеждането на новия механизъм за защита на бюджета на ЕС от нарушения на принципите на правовата държава (1.4.3).

Парламентът също така настоява редовно за прозрачност на бюджета и за упражняване на подходящ контрол по отношение на всички операции и инструменти, финансирани от бюджета на ЕС.

---

[3]Екологичен преход; цифрова трансформация; икономическо сближаване, производителност и конкурентоспособност; социално и териториално сближаване; здравна, икономическа, социална и институционална устойчивост; политики за следващото поколение.

[4]REPowerEU също така предвижда ново финансиране чрез разпределянето на 20 милиарда евро квоти по схемата за търговия с емисии (СТЕ), държани в резерва за стабилност на пазара, както и трансфери от кохезионните фондове (до 12,5% от средствата, отпуснати за държавите членки) и трансферите за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (също 12,5% от средствата, отпуснати за тях).





Парламентът е органът, който освобождава от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета (член 319 от ДФЕС). В тази връзка комисията по бюджетен контрол подготвя цялата работа по упражняването на политически контрол върху изпълнението на бюджета (1.4.5). Всяка година процедурата по освобождаване от отговорност отразява нейните заключения в края на процеса във връзка с начина, по който Комисията и другите институции и органи са използвали бюджета на ЕС. Тя има за цел да провери дали изпълнението е извършено в съответствие с приложимите правила (съответствие), включително и принципите за добро финансово управление (изпълнение).

Комисията по бюджетен контрол на ЕП провежда ежегодни срещи с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) (1.3.15) с цел разглеждане на нейните финансови дейности и изготвя годишен доклад за оценка на изпълнението и резултатите на ЕИБ от предходни периоди. Комисията по бюджети и комисията по икономически и парични въпроси на Парламента се договориха да изготвят годишен доклад за оценка на настоящите и бъдещите дейности на ЕИБ; те се редуват като водещи комисии. Парламентът смята, че финансовите инструменти могат да бъдат ценен инструмент за увеличаване на въздействието от средствата на ЕС, но същевременно подчертава, че те следва да се използват при строги условия, като се избягват евентуални бюджетни рискове. За тази цел във Финансовия регламент бяха включени подробни правила за използването на финансовите инструменти.

Комисията по бюджети и комисията по икономически и парични въпроси на Парламента отговарят съвместно за контрола по отношение на Механизма за възстановяване и устойчивост чрез работна група и чрез провеждане на диалог с Комисията по въпросите на възстановяването и устойчивостта веднъж на всеки два месеца.

Francisco Padilla Olivares  
03/2023



### 1.4.3. МНОГОГОДИШНА ФИНАНСОВА РАМКА

До момента има шест многогодишни финансови рамки (МФР), включително за периода 2021—2027 г. Договорът от Лисабон превърна МФР от междуинституционално споразумение в регламент. Установена за срок от поне пет години, МФР цели да осигури систематичност в развитието на разходите на ЕС в рамките на неговите собствени ресурси. Тя определя разпоредби, с които годишният бюджет на ЕС трябва да бъде в съответствие. Регламентът за МФР определя разходни тавани за широки категории разходи, наречени функции. След първоначалните си предложения от 2 май 2018 г. и след избухването на пандемията от COVID-19 на 27 май 2020 г. Комисията предложи план за възстановяване (NextGenerationEU), който включва преразгледани предложения за МФР за периода 2021—2027 г. и собствените ресурси, както и създаването на инструмент за възстановяване на стойност 750 милиарда евро (по цени от 2018 г.). Пакетът беше приет на 16 декември 2020 г. след междуинституционални преговори. Прегледът на функционирането на МФР и, по целесъобразност, предложенията за преразглеждане трябва да бъдат представени до 1 януари 2024 г. — дата, която Парламентът призова да бъде изтеглена напред.

#### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 312 от Договора за функционирането на Европейския съюз;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2020/2093 на Съвета](#) от 17 декември 2020 г. за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027;
- [Регламент \(ЕС\) 2020/2094 на Съвета](#) от 14 декември 2020 г. за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след кризата с COVID-19;
- [Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г.](#) между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси.

#### КОНТЕКСТ

През 80-те години на ХХ век поради нарастващото несъответствие между наличните ресурси и действителните бюджетни потребности се зароди климат на конфликт в отношенията между институциите. Концепцията за многогодишна финансова перспектива беше разработена като опит за намаляване на конфликтите, засилване на бюджетната дисциплина и подобряване на изпълнението чрез по-добро планиране. Първото междуинституционално споразумение (МИС) за тази цел беше подписано през 1988 г. То съдържаеше финансовата перспектива за периода 1988—1992 г., известна също като пакет „Делор I“, чиято цел беше да осигури средствата, необходими за бюджетното



изпълнение на Единния европейски акт. На 29 октомври 1993 г. беше договорено ново МИС, заедно с финансовата перспектива за периода 1993—1999 г. (пакет „Делор II“), което даде възможност за удвояване на структурните фондове и повишаване на тавана на собствените ресурси (1.4.1). Третото МИС за финансовата перспектива за периода 2000—2006 г., известно също като Програма 2000, беше подписано на 6 май 1999 г. и една от неговите основни цели беше осигуряването на необходимите ресурси за финансиране на разширяването. Четвъртото МИС, което обхваща периода 2007—2013 г., беше сключено на 17 май 2006 г.

Договорът от Лисабон превърна МФР от междуинституционално споразумение в регламент на Съвета, който трябва да бъде приет единодушно по специална законодателна процедура и който подлежи на одобрението на Европейския парламент. В член 312 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се посочва, че освен че определя „размера на годишните тавани на бюджетните кредити за поети задължения по категории разходи, както и на годишния таван на бюджетните кредити за плащания“ МФР трябва също така да „предвижда всички други разпоредби, необходими за нормалното протичане на годишната бюджетна процедура“.

Петата МФР, която обхваща периода 2014—2020 г., беше първата, при която има намаление на общите суми в реално изражение. Поради тази причина едно от предварителните условия на Парламента за приемането на МФР беше задължителното междинно преразглеждане, което позволява да се направи преоценка и корекция на бюджетните потребности по време на периода на МФР, ако е необходимо. Споразумението също така осигури, наред с другото, по-голяма гъвкавост, за да се даде възможност за пълно използване на планираните суми, и разбиране за пътя към постигане на истинска система на собствени ресурси за ЕС. На 20 юни 2017 г. беше приета преразгледана МФР за периода 2014—2020 г. с допълнителна подкрепа за свързани с миграцията мерки, работни места и растеж. Инструментът за гъвкавост и резервът за спешна помощ също бяха подсилени, което позволи да се прехвърлят допълнителни средства между бюджетни редове и години, за да може да се реагира на непредвидени събития и нови приоритети.

## **МНОГОГОДИШНАТА ФИНАНСОВА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2021—2027 Г.**

На [2 май 2018 г.](#) Комисията представи законодателни предложения за МФР, която обхваща периода 2021—2027 г. Предложението на Комисията възлизаше на 1 134,6 милиарда евро (по цени от 2018 г.) в бюджетни кредити за поети задължения, което представлява 1,11% от БНД на ЕС-27. То включваше увеличения, наред с другото, за управлението на границите, миграцията, сигурността, отбраната, сътрудничеството за развитие и научните изследвания. Бяха предложени съкращения по-специално за политиката на сближаване и селскостопанската политика. Цялостната структура трябваше да бъде рационализирана (от 58 до 37 разходни програми) и Комисията предложи набор от специални инструменти извън таваните на МФР с цел подобряване на гъвкавостта при бюджетирането на ЕС. Европейският фонд за развитие (ЕФР) щеше да бъде включен в МФР. Комисията също така предложи да се модернизира приходната част с въвеждането на няколко нови категории собствени ресурси.



Парламентът прие резолюции относно МФР за периода 2021—2027 г. на [14 март 2018 г.](#) и на [30 май 2018 г.](#) На [14 ноември 2018 г.](#) Парламентът представи по-подробно своя мандат за преговори, включително измененията на Регламента за МФР и предложенията на МИС, както и пълен набор от цифри с разбивка по функции и програми. Той посочи, че таванът на МФР за поети задължения следва да се увеличи от 1,0% (за ЕС-28) на 1,3% от БНД на ЕС (за ЕС-27), т.е. 1 324 милиарда евро (по цени от 2018 г.) или увеличение с 16,7% спрямо предложението на Комисията. Средствата, разпределени за общата селскостопанска политика и политиката на сближаване, следва да останат непроменени в реално изражение, а няколко приоритета следва да бъдат допълнително засилени, включително „Хоризонт Европа“, „Еразъм +“ и LIFE; следва да се създаде нова гаранция за децата (5,9 милиарда евро) и нов Фонд за енергиен преход (4,8 милиарда евро); финансирането за децентрализираните агенции, работещи в областта на миграцията и управлението на границите, следва да нарасне над четири пъти (до над 12 милиарда евро). Приносът на бюджета на ЕС за постигането на целите в областта на климата следва да бъде определен на най-малко 25% от разходите по МФР за периода 2021—2027 г., да се интегрира във всички съответни области на политиката и да нарасне до 30% не по-късно от 2027 г. Междинното преразглеждане на МФР следва да бъде задължително.

На [30 ноември 2018 г.](#) и [5 декември 2019 г.](#) Съветът публикува проект на „преговорна кутия“, включваща също така хоризонтални и секторни въпроси, които обикновено са в сферата на разходните програми, за които се прилага обикновената законодателна процедура (което беше обект на критика от страна на Парламента)<sup>[1]</sup>. Съветът подкрепи обща сума за МФР от 1 087 милиарда евро под формата на бюджетни кредити за поети задължения по цени от 2018 г. (1,07% от БНД на ЕС-27), което е доста под очакванията на Парламента.

На [10 октомври 2019 г.](#) и [13 май 2020 г.](#) Парламентът актуализира мандата си след европейските избори и поиска от Комисията да представи предложение за план за действие в извънредни ситуации, отнасящ се до МФР, с цел осигуряване на защитна мрежа за защита на бенефициентите по програмите на ЕС, в случай че текущата МФР трябва да бъде удължена предвид несъгласието в рамките на Европейския съвет.

Междувременно, на [14 януари 2020 г.](#) Комисията представи предложение за Фонд за справедлив преход като допълнителен елемент в пакета от предложения за МФР в рамките на Европейския зелен пакт.

Вследствие на кризата с COVID-19 и сериозните икономически последици от необходимите ограничителни мерки, на 27 и 28 май 2020 г.<sup>[2]</sup> Комисията публикува изменени предложения за МФР в размер на 1 100 милиарда евро и допълнителен инструмент за възстановяване, NextGenerationEU (NGEU)<sup>[3]</sup>, на стойност 750 милиарда евро (по цени от 2018 г.), 500 милиарда евро от които под формата на безвъзмездни средства и 250 милиарда евро под формата на заеми. Пакетът включваше законодателни предложения за нови финансови инструменти, както и промени във вече представени програми по

[1] Вж. например параграфи 14—16 от неговата резолюция от 10 октомври 2019 г.

[2] „Бюджетът на ЕС осигурява ресурс за плана за възстановяването на Европа“.

[3] Предложение за регламент на Съвета за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на възстановяването след пандемията от COVID-19.



МФР. Финансирането на допълнителния пакет трябваше да бъде обезпечено чрез заемане на средства на финансовите пазари. За тази цел Комисията също така измени предложението за решение за собствените ресурси, за да се позволи заемането на средства в размер до 750 милиарда евро. И накрая, пакетът на Комисията включваше увеличение с 11,5 милиарда евро на тавана за поетите задължения по МФР за периода 2014—2020 г. за 2020 г., за да започне мобилизирането на подкрепа преди новата МФР.

На 21 юли 2020 г. Европейският съвет прие заключения<sup>[4]</sup> относно усилията за възстановяване (NextGenerationEU), МФР за периода 2021—2027 г. и собствените ресурси. Усилията за възстановяване бяха одобрени в размер на 750 милиарда евро за периода 2021—2023 г. Компонентът за безвъзмездни средства обаче беше намален от 500 на 390 милиарда евро, а компонентът за заеми беше увеличен от 250 на 360 милиарда евро. Европейският съвет отхвърли преразглеждането във възходяща посока на тавана на МФР за 2020 г. Общият таван за поетите задължения в МФР за периода 2021—2027 г. беше определен на 1 074,3 милиарда евро. Освен това в заключенията беше посочено, че ще бъде въведен режим на обвързаност с условия с цел защита на бюджета и NGEU. От 1 януари 2021 г. беше договорен нов собствен ресурс на база нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса и беше планирано да се работи за въвеждането на други собствени ресурси в рамките на МФР за периода 2021—2027 г., които да бъдат използвани за предсрочно погасяване на заемите по линия на NGEU. Предложеното правно основание за NGEU беше член 122 от ДФЕС, който позволява на ЕС да установява съобразени с икономическата ситуация мерки с квалифицирано мнозинство в Съвета, без Парламентът да участва в законодателната процедура.

Парламентът реагира незабавно на тези заключения в резолюция, приета на [23 юли 2020 г.](#), в която обяви създаването на инструмента за възстановяване за историческа стъпка, но изрази съжаление във връзка с направените съкращения в ориентираните към бъдещето програми. Той настоя, че целенасочените увеличения в сравнение с цифрите, предложени от Европейския съвет, трябва да включват програми, свързани с климата, цифровия преход, здравеопазването, младежта, културата, инфраструктурата, научните изследвания, управлението на границите и солидарността. Освен това той отново заяви, че няма да даде одобрението си за МФР без споразумение относно реформата на системата на собствените ресурси на ЕС, с цел да се покрият поне разходите, свързани с NGEU (главница и лихви), за да се гарантира неговата надеждност и устойчивост. Парламентът също така поиска, като част от бюджетния орган, да бъде изцяло ангажиран с инструмента за възстановяване в съответствие с общностния метод.

Тристранните преговори с участието на Парламента, Съвета и Комисията започнаха през август 2020 г. и приключиха на 10 ноември 2020 г. Регламентът на Съвета относно МФР за периода 2021—2027 г. беше приет на 17 декември след одобрението на Парламента.

Всичките 27 държави членки ратифицираха Решението за собствените ресурси до 31 май 2021 г., което даде възможност на ЕС да започне емитирането на дългови инструменти на капиталовите пазари по линия на NGEU.

---

[4] [Извънредно заседание на Европейския съвет \(17, 18, 19, 20 и 21 юли 2020 г.\) – Заключение.](#)



На 1 януари 2021 г. влезе в сила нов [механизъм за защита на бюджета на ЕС от нарушения на принципите на правовата държава](#) — друго условие, поставено от Парламента за неговото одобрение.

Многогодишна финансова рамка (ЕС-27) (в милиони евро, по цени от 2018 г.)

Бюджетни кредити за поети задължения	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	Общо 2021—2027 г.
1. Единен пазар, иновации и цифрови технологии	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Сближаване, устойчивост и ценности	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2а. Икономическо, социално и териториално сближаване	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2б. Устойчивост и ценности	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Природни ресурси и околна среда	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
От които: разходи, свързани с пазара, и преки плащания	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Миграция и управление на границите	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Сигурност и отбрана	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Съседните региони и светът	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Европейска публична администрация	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
От които: административни разходи на институциите	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
<b>ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ</b>	<b>154 049</b>	<b>153 254</b>	<b>152 848</b>	<b>152 750</b>	<b>152 896</b>	<b>153 390</b>	<b>155 113</b>	<b>1 074 300</b>
<b>ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПЛАЩАНИЯ</b>	<b>156 557</b>	<b>154 822</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>1 061 058</b>

Политическото споразумение обхваща не само МФР за периода 2021—2027 г., но и бъдещата система на собствените ресурси, както и съпътстващите мерки за новия [инструмент за възстановяване](#) NGEU. В допълнение към [Регламента за МФР от 17 декември 2020 г.](#) компромисът е отразен в [междуетноституционално споразумение \(МИС\)](#) и набор от [съвместни декларации](#).

Парламентът успя по-специално да осигури:

- допълнителни 15 милиарда евро в сравнение с предложението от юли 2020 г., предназначени за водещи програми: „Хоризонт Европа“, „Еразъм +“, EU4Health, InvestEU, Фонда за управление на границите, Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС), хуманитарна помощ, права и ценности, „Творческа Европа“;



- правно обвързваща пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси на ЕС;
- постепенно увеличаване на общия таван за МФР за периода 2021—2027 г. от 1 074,3 на 1 085,3 милиарда евро по цени от 2018 г. (обяснено по-долу);
- допълнителни 1 милиард евро за Инструмента за гъвкавост;
- нова процедурна стъпка („процедура за бюджетен контрол“) за създаването на бъдещи механизми за действие при кризи въз основа на член 122 от ДФЕС, с потенциално осезаемо отражение върху бюджета;
- участието на Парламента в използването на външните целеви приходи по линия на NGEU, обща преценка на външните целеви приходи и получаването и отпускането на заеми при следващото преразглеждане на Финансовия регламент, както и на договореностите за сътрудничество в бъдещите преговори по МФР;
- подобрена методология за проследяване на действията в областта на климата за постигане на целта за насочване на най-малко 30% от разходите по МФР/NGEU в подкрепа на целите в областта на климата<sup>[5]</sup>;
- нова годишна цел за биологичното разнообразие (7,5% през 2024 г. и 10% през 2026 и 2027 г.) и разработване на методология за измерване на разходите, свързани с равенството между половете;
- реформа на събирането, качеството и съпоставимостта на данните за бенефициентите с цел по-добра защита на бюджета на ЕС, включително разходите по линия на NGEU.

Други компоненти на МФР за периода 2021—2027 г., съответстващи на приоритетите на Парламента, включват:

- интегриране на ЕФР в бюджета на ЕС;
- общи равнища на финансиране за селското стопанство и сближаването в размер, който е сравним с този за периода 2014—2020 г.;
- създаване на Фонда за справедлив преход.

Основният източник на увеличенията (11 милиарда евро) идва от нов механизъм, свързан със събираните от Съюза глоби, и води до автоматично допълнително разпределение на средства за съответните програми през периода 2022—2027 г. Следователно общият таван на седемгодишната МФР постепенно ще достигне 1 085,3 милиарда евро по цени от 2018 г., т.е. с 2 милиарда евро повече в реално изражение от еквивалентния таван на МФР за периода 2014—2020 г. (1 083,3 милиарда евро по цени от 2018 г., без Обединеното кралство, с ЕФР). Допълнителни средства (2,5 милиарда евро) се осигуряват от маржовете, които са останали неразпределени в рамките на таваните, определени от Европейския съвет. 1 милиард евро се осигуряват от обратни постъпления от Инвестиционния инструмент за АКБ (ЕФР) в полза на ИССРМС. 0,5 милиард евро се осигуряват от отменени бюджетни кредити в областта на научните изследвания в полза на „Хоризонт Европа“ (член 15, параграф 3 от Финансовия регламент).

[5] На 21 юни 2022 г. Комисията публикува своя подход към интегрирането на въпросите за климата в МФР за периода 2021—2027 г. и NGEU в [работен документ на службите на Комисията](#).



Съгласно МИС погасяванията и лихвите по събирането на вземания трябва да се финансират от бюджета на ЕС в рамките на таваните на МФР за периода 2021—2027 г., „включително чрез достатъчни постъпления от нови собствени ресурси, въведени след 2021 г.“. Това не засяга начина, по който този въпрос ще бъде разгледан в бъдещите МФР от 2028 г. нататък, и изричната цел е да се запазят програмите и фондовете на ЕС.

На 22 декември 2021 г. Комисията предложи нови собствени ресурси и целево изменение на Регламента за МФР. Парламентът прие междинна резолюция относно това изменение на [13 септември 2022 г.](#) Изменението цели, наред с другото, въвеждане на нов механизъм, който позволява автоматично увеличаване на таваните от 2025 г., за да се вземат предвид всички допълнителни приходи, генерирани от нови собствени ресурси за предсрочното погасяване на дълга по NGEU.

Комисията заяви, че ще представи преглед на функционирането на МФР до 1 януари 2024 г.<sup>[6]</sup>, както и предложения за преразглеждане, по целесъобразност. В [съобщението си от 18 май 2022 г. относно подпомагането и възстановяването на Украйна](#) тя заяви, че „непредвидените нужди, породени от войната в Европа, надхвърлят значително наличните средства в настоящата многогодишна финансова рамка“.

С [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2022/2496 на Съвета](#) МФР беше изменена като част от пакет, приет от Парламента на [24 ноември 2022 г.](#), съгласно процедура по спешност. С него се разширява бюджетното покритие, което понастоящем се прилага за заемите за държавите членки, така че да включва и заемите за макрофинансова помощ за Украйна за 2023 г. и 2024 г.: в случай на неизпълнение необходимите суми ще бъдат мобилизирани над таваните на МФР до тавана на собствените ресурси (от т.нар. „таван на бюджета на ЕС“). През 2023 г. на Украйна трябва да бъде предоставена макрофинансова помощ в размер на общо 18 милиарда евро.

На [19 май 2022 г.](#) Парламентът поиска „законодателно предложение за цялостно преразглеждане на МФР възможно най-скоро и не по-късно от първото тримесечие на 2023 г.“. За да определи дневния ред, на 15 декември 2022 г. Парламентът прие резолюция относно [подобряването на многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г.: устойчив бюджет на ЕС, адаптиран към новите предизвикателства](#), в която излага ключовите си искания:

- достатъчна гъвкавост и капацитет за реагиране при кризи,
- допълнителни ресурси за финансиране на нови политически амбиции или за компенсиране на съществуващия недостиг на финансиране,
- прехвърляне на погасяването на дълга по линия на NGEU над таваните на разходите, за да се намали натискът от увеличаването на лихвените проценти, да се защитят програмите и да се създаде възможност бюджетът да реагира, когато е необходимо.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по бюджетите](#).

---

[6] Това беше потвърдено в [писмото за намеренията във връзка със състоянието на Съюза за 2022 г. от 14 септември 2022 г.](#), изпратено от Комисията до Парламента и Съвета.





Alix Delasnerie  
04/2023



## 1.4.4. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА

Комисията отговаря за изпълнението на бюджета в сътрудничество с държавите членки, под политическия контрол на Европейския парламент.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 290—291, 317—319 и 321—323 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 179 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия;
- Финансовият регламент, т.е. [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046](#) на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза;
- [Междуинституционално споразумение \(МИС\) от 16 декември 2020 г.](#) между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси.

### ЦЕЛ

Комисията отговаря за изпълнението на приходната и разходната част на бюджета в съответствие с Договорите и разпоредбите и указанията, посочени във Финансовия регламент, и в границите на разрешените бюджетни кредити (1.4.3).

Държавите членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на определените суми в съответствие с принципите на доброто финансово управление, т.е. икономичност, ефикасност и ефективност.

### ОПИСАНИЕ

#### А. Основен механизъм

Изпълнението на бюджета включва две основни операции: поемане на задължения и извършване на плащания. По отношение на поемането на разходи се взема решение за използване на определена сума от конкретен бюджетен ред, за да се финансира конкретна дейност. След установяване на съответните правни задължения (например договори) и осъществяване на съответните услуги, строителство и доставки по договора, разходите се одобряват и дължимите суми се плащат.

#### Б. Методи на изпълнение

Комисията може да изпълнява бюджета по един от следните начини:

- Пряко („пряко управление“), чрез своите отдели или чрез изпълнителни агенции;
- Съвместно с държавите членки („споделено управление“);



- Непряко („непряко управление“), чрез поверяване на задачите по изпълнение на бюджета на юридически и физически лица като държави извън ЕС, международни организации и други.

На практика приблизително 70 % от бюджета се разходват при „споделено управление“, при което държавите членки разпределят финансовите средства и управляват разходите, около 20 % се разходват при „пряко управление“ от страна на Комисията или на нейните изпълнителни агенции, а останалите 10 % се разходват при „непряко управление“<sup>[1]</sup>.

[Системата за финансова прозрачност](#) съдържа информация за бенефициентите на средства, пряко управлявани от Комисията; Всяка държава членка е отговорна за публикуването на данните за бенефициентите на средства от фондовете, които управлява при непряко и споделено управление.

В член 317 от ДФЕС се посочва, че Комисията изпълнява бюджета в сътрудничество с държавите членки и че регламентите, приети по силата на член 322 от ДФЕС, трябва да определят задълженията на държавите членки за контрол и одит при изпълнението на бюджета, както и отговорностите, които произтичат от това.

В допълнение към това, в по-широкия контекст на прилагането на законодателството на ЕС член 290 и член 291 от ДФЕС определят разпоредби за делегираните правомощия и изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията, и по-конкретно относно контрола върху Комисията, упражняван в това отношение от държавите членки, Съвета и Европейския парламент.

Съгласно член 290 от ДФЕС законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват „определени несъществени елементи от законодателния акт“. Парламентът и Комисията имат правото да оттеглят това делегиране на правомощия на Комисията или да повдигнат възражения срещу него, като по този начин предотвратят неговото влизане в сила.

Член 291 от ДФЕС урежда изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията. Докато член 291, параграф 1 предвижда, че държавите членки носят отговорност за предприемането на всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза, член 291, параграф 2 предвижда, че „когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза“, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в случаите, предвидени в членове 24 и 26 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), на Съвета. Съгласно член 291, параграф 3 от ДФЕС, Парламентът и Съветът, като действат чрез регламенти, определят правилата относно реда и условията за контрол върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията.

През 2020 г. институциите договориха ново МИС „относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси“. Прието успоредно с [Регламента за многогодишната финансова рамка \(МФР\)](#) за периода 2021—2027 г., неговата цел е не само да се гарантира непрекъснатото сътрудничество между институциите

[1] Данните за периода 2021—2027 г. са предоставени от Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията.



по бюджетните въпроси, но и да се подобри годишната бюджетна процедура на Съюза и чрез представена в приложение пътна карта да се улесни въвеждането на нови собствени ресурси за ЕС в рамките на настоящата МФР.

Член 291 от ДФЕС се допълва от [Регламент \(ЕС\) № 182/2011](#) на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията. Този контрол се упражнява чрез комитети, съставени от представители на държавите членки и председателствани от представител на Комисията. Регламентът определя два нови вида процедури, приложими в зависимост от приложното поле на въпросния акт: съгласно процедурата по разглеждане Комисията не може да приема мярката, ако комитетът е дал отрицателно становище; съгласно процедурата по консултиране Комисията е задължена да отчита „в най-пълна степен“ заключенията на комитета, но неговото становище не е задължително за нея.

Държавите членки, които изпълняват бюджета неправилно, се санкционират съгласно процедурата за уравниване на сметките и в контекста на проверките за допустимост: след одитите, извършени от Комисията и Сметната палата, приходите, които националните правителства получават от бюджета на ЕС, се компенсират с искане за възстановяване на неправомерно отпуснатите средства. Решенията за тези корекции се вземат от Комисията в съответствие с горепосочените условия и ред за упражняване за изпълнителните правомощия ([1.4.5](#)).

Изпълнението на бюджета в определени сектори е било обект на чести критики от страна на Сметната палата ([1.3.12](#)).

## **В. Правила за изпълнение**

Финансовият регламент съдържа всички принципи и правила, които уреждат изпълнението на бюджета. Той има хоризонтален характер, тъй като се прилага по отношение на всички области на разходите и всички приходи. Допълнителни правила, приложими към изпълнението на бюджета, могат да бъдат намерени в секторните регламенти, които обхващат конкретни политики на ЕС.

Първият Финансов регламент беше приет на 21 декември 1977 г. През септември 2016 г. Комисията внесе предложение за нов Финансов регламент, който ще замени предходния (заедно с правилата за неговото прилагане), както и ще измени 14 други секторни регламента и решение, като всички те съдържат и финансови правила. Заявените цели на предложението бяха постигането на единни правила, опростяването на финансовите правила на ЕС и повишаването на тяхната гъвкавост. Комисията по бюджети и комисията по бюджетен контрол бяха водещите комисии в Парламента. Законодателният процес беше в ход до юли 2018 г., когато Парламентът прие договорения текст на пленарно заседание<sup>[2]</sup>. След това Финансовият регламент беше публикуван в Официален вестник на 30 юли 2018 г. и влезе в сила на 2 август 2018 г. При все това почти всички разпоредби на новия Финансов регламент, които се отнасят

---

[2] Съветът прие акта през същия месец.



до изпълнението на бюджетните кредити за административни разходи на европейските институции, се прилагат едва от 1 януари 2019 г.<sup>[3]</sup>.

Основното средство на Комисията за изпълнението на бюджета и за наблюдението на неговото изпълнение е компютризираната счетоводна система АВАС (счетоводно отчитане въз основа на текущо начисляване). Комисията е предприела стъпки за постигане на най-високите счетоводни стандарти, а именно Международните счетоводни стандарти за публичния сектор (IPSAS), създадени от Международната федерация на счетоводителите (IFAC). Важен аспект на изпълнението на бюджета е спазването на законодателството на ЕС, приложимо към договорите за обществени поръчки (доставка, строителство и услуги [2.1.10](#)). Освен това системата за ранно откриване и отстраняване (EDES) укрепва защитата на финансовите интереси на Съюза. Тя дава възможност за ранно откриване на ненадеждни лица и субекти, които кандидатстват за средства от ЕС или са поели правни задължения към Комисията или други институции, и предвижда тяхното отстраняване от процедурите и налагането на финансови санкции срещу тях<sup>[4]</sup>.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

На първо място, Парламентът, като едно от двете направления на бюджетния орган, оказва предварително въздействие върху изпълнението на бюджета на ЕС, като внася изменения и взема решения в контекста на бюджетната процедура ([1.2.5](#)) за отпускане на средства. Парламентът може да реши да използва бюджетния механизъм за резерва, съгласно който когато има съмнения относно обосноваването на разходите или относно способността на Комисията да ги изпълни, Парламентът може да реши да постави тези средства в резерв, докато Комисията не предостави подходящи доказателства. Тези доказателства се предоставят като част от искане за трансфер на средства от резерва. Както Парламентът, така и Съветът са задължени да одобряват предложенията за трансфери. Бюджетните кредити не могат да бъдат използвани, докато не бъдат прехвърлени от резерва по съответния бюджетен ред.

На второ място, процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета ([1.4.5](#)) позволява на Парламента да контролира изпълнението на текущия бюджет. Въпреки че повечето от повдиганите въпроси засягат периода на освобождаване от отговорност, голяма част от въпросите, поставяни на Комисията от комисията на Парламента по бюджетен контрол в рамките на процедурата за освобождаване от отговорност, са свързани с изпълнението на текущия бюджет. Резолюцията за освобождаване от отговорност, която е неразделна част от решението за освобождаване от отговорност, съдържа многобройни задължения и препоръки, адресирани до Комисията и другите органи, участващи в изпълнението на бюджета.

Съгласно Договора от Лисабон, Парламентът заедно със Съвета отговаря за определянето на „финансовите норми, които по-специално определят реда и

---

[3]Член 282, параграф 3, буква в) от новия Финансов регламент.

[4]Тя се урежда от Финансовия регламент и е в съответствие с Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни.



условията за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и проверка на счетоводните отчети“ (член 322, параграф 1 от ДФЕС).

Нещо повече, в почти всички области на политиката Парламентът влияе върху изпълнението на бюджета посредством своите законодателни и незаконодателни дейности, например посредством доклади и резолюции, или просто чрез отправяне на въпроси с искане за устен или писмен отговор към Комисията.

През последните няколко години Парламентът засили политическия си контрол върху Комисията чрез въвеждането на инструменти, които правят възможен обмен на информация за изпълнението на фондовете и размера на неизпълнените поети ангажименти, т.е. правните ангажименти, по които все още не са извършени плащания. Те могат да се превърнат в проблем, ако се натрупват за големи периоди, и поради това Парламентът упражнява натиск върху Комисията да ги държи под контрол.

Разработват се нови инструменти, които следва да позволяват по-добро наблюдение на процеса на изпълнение и да подобряват съотношението „качество-цена“ на програмите на ЕС. За тази цел Парламентът призовава за висококачествени отчети за дейността (които са изготвяни от Комисията в контекста на работните ѝ документи във връзка с предварителния проект на общия бюджет) и редовното предоставяне на анализи на ефективността на разходите за програмите на ЕС.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по бюджети](#).

Stefan Schulz

04/2023



## 1.4.5. БЮДЖЕТЕН КОНТРОЛ

Всяка институция на ЕС и държавите членки осъществяват контрол върху бюджета на ЕС. Европейската сметна палата и Европейският парламент извършват подробни проверки на различни равнища. Всяка година Парламентът разглежда изпълнението на бюджета, за да освободи от отговорност Комисията, другите институции на ЕС и децентрализираните агенции на ЕС.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Членове 287, 317, 318, 319, 322 и 325 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС);
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти \(ЕС\) № 1296/2013, \(ЕС\) № 1301/2013, \(ЕС\) № 1303/2013, \(ЕС\) № 1304/2013, \(ЕС\) № 1309/2013, \(ЕС\) № 1316/2013, \(ЕС\) № 223/2014 и \(ЕС\) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент \(ЕС, Евратом\) № 966/2012](#) (вж. по-специално дял II, глава 7 относно принципа на добро финансово управление и качеството на изпълнението и дял XIV относно външния одит и освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета);
- Междуинституционално споразумение от 16 декември 2020 г. между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси, част III;
- Правилник за дейността на Европейския парламент, дял II, глава 6, членове 99, 100 и 104; дял V, глава 2, член 134; приложение V.

### ЦЕЛИ

Да се гарантира законосъобразността, точността и доброто финансово управление на бюджетните операции и системите за финансов контрол, както и доброто финансово управление на европейския бюджет (икономичност, ефикасност и ефективност), а по отношение на ролята на Европейската сметна палата и Европейския парламент да се гарантира постигането на тези цели (критерии за ефективност).

### ПОСТИЖЕНИЯ

#### А. Контрол на национално равнище

Първоначалният контрол върху приходната и разходната част до голяма степен се упражнява от националните органи. Те са запазили своите правомощия, особено по отношение на традиционните собствени ресурси ([1.4.1](#)), като за тази област разполагат с необходимите процедури за събирането и контролирането



на сумите. Бюджетният контрол се упражнява и посредством борбата срещу нередностите и измамите (1.4.6). Оперативните разходи на инструментите, попадащи в обхвата на споделеното управление, като Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд (които заедно съставляват структурните фондове), както и Европейския фонд за гарантиране на земеделieto (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) също се контролират на първо място от органите на държавите членки.

## **Б. Контрол на равнището на Съюза**

### **1. Вътрешен**

Във всяка институция се осъществява контрол от разпоредителите с бюджетни кредити и счетоводителите, а след това и от вътрешния одитор на институцията.

### **2. Външен: от Европейската сметна палата (1.3.12)**

Външният контрол се осъществява от националните сметни палати и Европейската сметна палата, която представя всяка година пред бюджетния орган подробни доклади в съответствие с разпоредбите на член 287 от ДФЕС. Към тях спадат:

- декларацията за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (известна като „декларацията за достоверност“);
- годишният доклад за изпълнението на общия бюджет, в това число бюджетите на всички институции и децентрализирани органи;
- специфичните годишни доклади, свързани с агенциите и органите на ЕС;
- специалните доклади по конкретни въпроси (одити на изпълнението и съответствието);
- становищата (относно нови или изменени закони, които имат значително въздействие върху финансовото управление на ЕС);
- прегледите, които обхващат политики и въпроси, свързани с управлението, анализират все още неаудирани области или въпроси, или осигуряват фактологична основа по определени въпроси.
- В рамките на двугодишен пилотен проект Сметната палата публикува доклад относно цялостното изпълнение на бюджета на ЕС съответно за процедурите по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2019 г. и 2020 г.

Сметната палата също така редовно изготвя доклади относно операциите по отпускане на заеми и привличане на кредити и Европейския фонд за развитие (ЕФР), който беше включен в бюджета на ЕС с МФР за периода 2021—2027 г.

### **3. Контрол на политическо равнище: от Европейския парламент**

В рамките на Европейския парламент комисията по бюджетен контрол отговаря за изготвяне на позицията на Парламента, и по-специално за:

- контрола върху изпълнението на бюджета на Съюза и на ЕФР (до 2020 г. включително);





- изготвянето на решенията за освобождаване от отговорност, включително вътрешната процедура по освобождаване от отговорност;
- приключването, представянето и одитирането на сметките и счетоводните баланси на Съюза, неговите институции и финансираните от него органи;
- контрола на финансовите дейности на Европейската инвестиционна банка (1.3.15);
- мониторинга на разходната ефективност на различните форми на европейско финансиране при осъществяването на политиките на Съюза;
- назначаването на членове на Сметната палата, като се вземат предвид нейните доклади;
- разглеждането на измамите и нередностите при изпълнението на бюджета на Съюза, приемането на мерки за предотвратяването и съдебното преследване на такива случаи и защитата на финансовите интереси на Съюза като цяло.

## **ПРОЦЕДУРАТА ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ОТГОВОРНОСТ ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА**

Веднъж годишно Парламентът, по препоръка на Съвета, освобождава Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за година n-2, след като е разгледал докладите за дейността на генералните дирекции на Комисията, годишния доклад за управление и изпълнение на Комисията, доклада за оценка (член 318 от ДФЕС), както и годишния доклад на Сметната палата и отговорите на Комисията и другите институции на поставените от Парламента въпроси (член 319 от ДФЕС). Членовете на комисията по бюджетен контрол изготвят позицията на Парламента по отношение на специалните доклади на Сметната палата, често под формата на работни документи, които дават насоки на общия докладчик по освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Комисията и другите институции са длъжни да предприемат действия по забележките на Парламента, отразени в резолюциите му за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета (член 319, параграф 3 от ДФЕС и член 262 от Финансовия регламент). Парламентът също така ежегодно освобождава от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета другите институции и децентрализираните агенции. Решението на Парламента за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета и резолюцията му във връзка с изпълнението на Раздел I — Парламент от общия бюджет на ЕС се адресират до председателя на Парламента.

Обикновено Парламентът разглежда докладите за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на пленарно заседание преди 15 май (член 260 от Финансовия регламент). По този начин, освен в изключителни случаи, гласуването за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета се провежда по време на майската месечна сесия, а в случай че бъде отложено — по време на октомврийската месечна сесия. Ако дадено предложение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета не бъде прието с мнозинство или ако Парламентът реши да отложи своето решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, той информира съответните институции или агенции за причините



за отлагане. Те са длъжни незабавно да предприемат мерки за отстраняване на пречките пред решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. В такива случаи в срок от шест месеца комисията по бюджетен контрол представя нов доклад, съдържащ ново предложение за освобождаване или отказ на освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета.

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

### **А. Развитие на правомощията**

От 1958 г. до 1970 г. Европейският парламент беше информиран за решенията за освобождаването от отговорност, дадено от Съвета на Комисията във връзка с изпълнението на бюджета. През 1971 г. той получи правото да освобождава от отговорност заедно със Съвета. От 1 юни 1977 г., когато влезе в сила Договорът от 22 юли 1975 г., Европейският парламент има правомощието сам да освобождава от отговорност за сметките, след като Съветът е дал своите препоръки. Трябва да се отбележи също, че Европейският парламент, чрез своите съответни комисии, изслушва номинираните за членове на Европейската комисия и че комисията по бюджетен контрол изслушва номинираните за членове на Сметната палата, както и одобрените кандидати за длъжността генерален директор на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и членовете на Надзорния съвет на OLAF. Тези длъжности не могат да бъдат заети без провеждането на изслушванията в Парламента. На последно място следва да се отбележи, че генералният директор на OLAF се назначава от Комисията след консултация с Европейския парламент и Съвета и че членовете на Надзорния съвет на OLAF се назначават с общо съгласие на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

### **Б. Използване на освобождаването от отговорност**

Европейският парламент може да реши да отложи освобождаването от отговорност, когато не е удовлетворен от конкретни аспекти на управлението на бюджета от страна на Комисията. Отказът на освобождаването от отговорност може да се счита за равносилен на искане на оставката на Комисията. Тази заплаха беше приведена в изпълнение през декември 1998 г.: след гласуване в пленарна зала, при което беше отхвърлено предложението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, беше създадена група от петима независими експерти, която изготви доклад във връзка с обвиненията срещу Комисията в измама, лошо управление и служебно покровителстване на роднини и близки; след това членовете на Комисията подадоха оставка ан блок на 16 март 1999 г.

Що се отнася до освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз от Комисията, следва да се отбележи, че Европейският парламент въведе два нови елемента по време на процедурата по освобождаване от отговорност за финансовата 2011 и 2012 година: проверката на законосъобразността и редовността на разходите, която се придружава от оценка на изпълнението (член 318 от ДФЕС); доклад за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати, и разпоредбата, съгласно която решението за освобождаването от отговорност може да бъде „балансирано“ с евентуални резерви относно някои секторни политики. В процедурата по



освобождение от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет за 2019 г. се наложи за първи път от четири години насам Сметната палата да изкаже отрицателно становище относно законосъобразността и редовността на разходите, свързани с отчетите. В първия си доклад относно цялостното изпълнение на бюджета на ЕС обаче Сметната палата констатира, че са били въведени задоволителни процедури. Парламентът подкрепи предложението на Сметната палата, че качеството на информацията на Комисията следва да бъде допълнително подобро, и подчерта, че показателите за резултатите и за въздействието са по-подходящи за измерване на резултатите от изпълнението, отколкото показателите за вложените ресурси и за крайните продукти.

Въпреки че Договорът споменава единствено освобождението от отговорност на Комисията, от съображения за прозрачност и демократичен контрол Европейският парламент също така освобождава отделно останалите институции и органи, както и всяка агенция или подобна организация (разпоредбите относно освобождението от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета на децентрализираните агенции и публично-частните партньорства се съдържат в учредителните им регламенти). Парламентът отказва да освободи от отговорност генералния секретар на Съвета от 2009 г. насам поради липсата на сътрудничество от страна на Съвета в процедурата по освобождение от отговорност.

По време на процедурата по освобождение от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета за 2019 г. Парламентът също така разгледа недостатъците в бюджетното и финансовото управление на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) и установи, че обясненията на Агенцията не са достатъчни. Парламентът реши да отложи освобождението от отговорност на Frontex от пролетта на 2021 г. за 21 октомври 2021 г., когато пленарното заседание гласува в подкрепа на освобождението на Агенцията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, но постави 90 милиона евро, или около 12% от общия бюджет на Агенцията, в резерв. Тези средства могат да бъдат освободени само ако Frontex изпълни определени условия, а именно да назначи 20 липсващи наблюдатели на основните права и трима заместник изпълнителни директори, които трябва да бъдат достатъчно квалифицирани, за да заемат тези длъжности, както и да създаде механизъм за докладване на сериозни инциденти по външните граници на ЕС и функционираща система за наблюдение на основните права. По време на последващата процедура по освобождение от отговорност (за бюджета за 2020 г.) Парламентът отложи решението си относно отчетите на Frontex, тъй като счете, че Frontex не е изпълнила условията, определени от Парламента през октомври 2021 г. Освен това Агенцията все пак трябваше да предприеме действия във връзка с констатациите от разследване на Службата на ЕС за борба с измамите (OLAF) относно тормоз, неправомерно поведение и отблъскване на мигранти, както и да докладва за напредъка си пред Парламента.

Както беше посочено по-горе, Комисията, другите институции и децентрализираните агенции трябва да докладват за мерките, предприети в контекста на забележките, включени в резолюциите за освобождение от отговорност на Европейския парламент. Държавите членки трябва да информират Комисията за мерките, които са предприели във връзка със забележките на Парламента, и Комисията трябва да вземе предвид тази



информация при изготвянето на своя доклад за последващи действия (член 262 от Финансовия регламент).

Специализираните комисии към Парламента също допринасят за гарантирането на ефективното разходване на средствата на Съюза с цел опазване на интересите на европейския данъкоплатец. В редица случаи членовете на комисията по бюджетен контрол са провеждали също така дискусии с представители на съответните комисии към парламентите на държавите членки, с националните одитни органи и с представители на митническите служби.

Договорът от Лисабон от своя страна засилва механизмите за контрол, ориентирани към постигнатите от програмите на Съюза резултати, и задължава Комисията в рамките на годишната процедура за освобождаване от отговорност да представя на Парламента и Съвета пълен доклад за оценка, който взема предвид техните бележки.

За повече информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по бюджетен контрол](#).

Diána Haase  
10/2023



## 1.4.6. БОРБА С ИЗМАМИТЕ И ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Дейността на Европейския съюз в областта на бюджетния контрол се основава на два принципа: от една страна, гарантиране на правилното изразходване на бюджета на ЕС, а от друга страна, защита на финансовите интереси на Съюза и борба с измамите. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) има правомощието да разследва измами, засягащи бюджета на ЕС, корупция и сериозни нарушения и разработва политика за борба с измамите. Европейската прокуратура разследва, осъществява наказателно преследване и предава на съд извършителите на престъпления срещу бюджета на ЕС.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 310, параграф 6 и член 325 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС) относно борбата с измамите;
- член 287 от ДФЕС относно Европейската сметна палата;
- член 86 от ДФЕС относно създаването на Европейска прокуратура;
- [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2018/1046](#) на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, дялове XIII и XIV;
- [Междуинституционално споразумение](#) от 16 декември 2020 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси, част III;
- [Правилник за дейността на Европейския парламент](#), дял II, глава 6, членове 92, 93 и 94; дял V, глава 1, член 129, глава 2, член 134 и глава 4, член 142; приложение V.

### ЦЕЛИ

За да може гражданите да са уверени, че парите им се използват правилно, Европейският съюз, заедно със своите държави членки, трябва да защитава финансовите интереси на Съюза. Важно е също така да се извършва проследяване и контрол на дейността на OLAF и Европейската прокуратура и да се оказва подкрепа за техните действия за борба с измамите и нередностите при изпълнението на бюджета на ЕС.

### КОНТЕКСТ

Борбата с измамите и корупцията и защитата на финансовите интереси на ЕС придобиха официален характер със създаването на работната група „Звено



за координиране на борбата с измамите“ през 1988 г. Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности беше въведена с [акта на Съвета](#) от 26 юли 1995 г. OLAF беше създадена през 1999 г. С [Регламент \(ЕС\) 2017/1939 на Съвета](#) от 12 октомври 2017 г. беше създадена Европейската прокуратура, която започна да функционира през юни 2021 г.

През последните години броят на законодателните актове и препоръките относно защитата на финансовите интереси на ЕС нарасна. Тези текстове по същество целят постигането на следните цели:

- гарантиране на защитата на финансовите интереси чрез наказателното право и чрез административни разследвания посредством интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците и [стратегията на Комисията за борба с измамите](#);
- подобряване на управлението на [OLAF](#) и засилване на процесуалните гаранции при разследванията;
- подпомагане на Европейската прокуратура;
- реформиране на Евроюст и по-добра защита на финансовите интереси на Съюза.

## ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

### А. Укрепване на механизмите за борба с измамите

През 2004 г. беше въведена първата програма „Херкулес“ с цел защита на финансовите интереси на ЕС чрез борба с нередностите, измамите и корупцията, засягащи бюджета на ЕС. Приемник на „Херкулес I“ бяха програмите [„Херкулес II“](#) (2007—2013 г.) и [„Херкулес III“](#) (2014—2020 г.). Всички програми „Херкулес“ се управляваха от OLAF. В контекста на многогодишната финансова рамка (2021—2027 г.) беше въведена нова [програма на ЕС за борба с измамите](#). Тя има за цел да възпроизведе и подобри програмата „Херкулес III“ и да я съчетае с информационната система за борба с измамите (AFIS), която представлява техническата инфраструктура за обмен на свързана с измами информация между националните администрации и администрацията на ЕС, и със системата за управление на нередностите (IMS), която е информационната система за обмен на данни за институциите на ЕС във връзка с разследвания на OLAF, като и двете системи се управляват от OLAF.

Парламентът подкрепи изготвения от Комисията план за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, предложен в рамките на [пакета за справедливо и опростено данъчно облагане](#). Това ще включва стратегия за подобро многостранно сътрудничество и координация между самите държави членки, както и между държавите членки и Комисията. Особено внимание следва да се обърне на разработването на механизми за предотвратяване, ранно откриване и мониторинг на митническия транзит. Комисията въведе две нови системи за борба с измамите. Първата е [AFIS](#), която подпомага прилагането на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси, като предоставя инструменти за обмен на информация и подпомагане на оперативните дейности. Втората програма е [IMS](#), която е електронна система, улесняваща докладването на нередности в различни



области. Тази система се предоставя на държавите членки и бенефициентите. IMS е част от AFIS и понастоящем се използва от 35 държави.

На 18 февруари 2020 г. бяха приети [нови мерки](#) за предаване и обмен на данни за плащанията с цел борба с измамите с ДДС при електронната търговия, включително стартирането на централна електронна система с информация за плащанията (CESOP), която считано от 2024 г. ще поддържа регистри на информацията за трансграничните плащания в рамките на ЕС, както и плащанията към трети държави или територии. Това ще позволи на данъчните органи да извършват подходящ мониторинг на правилното изпълнение на задълженията по ДДС по отношение на трансграничните доставки на стоки и услуги между търговци и потребители (B2C). През последните години Парламентът е отправял призови към Комисията да предприеме действия за гарантиране на пълна прозрачност на всички бенефициенти на средства от Европейския съюз във всички държави членки посредством публикуването на списък на всички бенефициенти на сайта на Комисията. Парламентът също така призова държавите членки да сътрудничат на Комисията и да ѝ предоставят пълна и надеждна информация за бенефициентите на управляваните от тях средства от Европейския съюз.

От 1 януари 2016 г. Комисията въведе [системата за ранно откриване и отстраняване \(EDES\)](#). Системата се използва за защита на финансовите интереси на ЕС чрез откриване на ненадеждни лица и субекти, които кандидатстват за средства от ЕС или имат правни задължения към институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. В член 135 от [Финансовия регламент](#) се определят правилата за EDES.

[Arachne](#) е ИТ инструмент, използван за извличане и обогатяване на данни. Той се използва за административни проверки и проверки на управлението в областта на структурните фондове. Arachne е в състояние да идентифицира бенефициенти по проекти, договори и изпълнители, които биха могли да извършат измами, конфликти на интереси и други нередности.

**Б.** Нова европейска политика и нови европейски програми за борба с измамите

В началото на 2019 г. Европейската сметна палата подчерта в [Специалния си доклад № 01/2019, озаглавен „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС – необходими са действия“](#), че ЕС трябва да засили борбата с измамите и че Комисията следва да заеме водеща роля в това отношение и да преразгледа ролята и отговорността на службата си за борба с измамите.

През април 2019 г. Комисията представи [нова стратегия](#) (стратегията на Комисията за борба с измамите – СКБИ), която актуализира стратегията за борба с измамите от 2011 г. Новата стратегия е насочена към подобряване на съгласуваността и координацията в борбата с измамите между различните служби на Комисията. Тази стратегия следва също така да проправи пътя за повече основани на данни мерки за борба с измамите през следващите години. Въпреки че самата СКБИ все още е валидна, придружаващият я [план за действие](#) беше актуализиран през 2023 г. с цел справяне с проблемите, свързани с инфлацията, възстановяването след пандемията, изменението на климата и руската агресивна война срещу Украйна. Понастоящем планът за действие включва 44 действия, разделени в седем глави.



Въвеждането на плана за възстановяване [NextGenerationEU](#) доведе до нова операция за защита на финансовите интереси на ЕС под надзора на Европол. [Операция „Сентинел“](#) е насочена специално към измамите със средствата на ЕС за възстановяване във връзка с COVID-19. Започналата на 15 октомври 2021 г. операция включва сътрудничество между Европол, Европейската прокуратура, Евроюст, OLAF и 19 държави членки.

С приемането на [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2020/2092](#) беше въведен режим на обвързаност с условия за спазване на принципите на правовата държава с цел защита на бюджета на ЕС. Регламентът беше създаден с цел справяне с продължаващите нарушения на принципите на правовата държава. Той влезе в сила на 1 януари 2021 г.

**В.** Директива относно борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на Съюза

Държавите членки<sup>[1]</sup> трябваше да транспонират в националното си право [Директива \(ЕС\) 2017/1371](#) („Директивата за защита на финансовите интереси“) относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред. С новите правила се повишава равнището на защита на бюджета на ЕС чрез хармонизиране на определенията, санкциите и давностните срокове за престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС.

## ИНСТИТУЦИИ

**А.** Европейска служба за борба с измамите (OLAF)

OLAF функционира независимо от Комисията, има правомощието да разследва измами, засягащи бюджета на ЕС, корупция и сериозни нарушения в рамките на европейските институции и разработва политика за борба с измамите за Комисията. Парламентът, Съветът и Комисията подписаха [Междуинституционално споразумение за вътрешните разследвания](#) през 1999 г., за да се гарантира гладкото протичане на разследванията на OLAF. Част от тези правила, които вече са включени в [Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз](#), задължават служителите да сътрудничат на OLAF и съдържат определена степен на защита за длъжностните лица, които оповестяват информация за евентуални измами или корупция.

Новият [регламент](#) за OLAF беше приет през 2013 г. и изменен през юли 2016 г. Новият текст внася значителни подобрения, благодарение на които OLAF стана по-ефективна, ефикасна и отчетна служба, като същевременно беше запазена независимостта на разследванията ѝ. По-конкретно, той дава по-ясно определение за правната рамка за разследванията за борба с измамите. Той включва също така определения за „нередност“, „измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза“ и понятието „икономически субект“. Той се позовава на Хартата на основните права, като гарантира правото на защита и процесуалните гаранции, правата на свидетелите и лицата, подаващи сигнали за нередности, и правото на достъп до преписката и друга съответна документация по време на разследвания на OLAF.

---

[1]В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към ДФЕС, Дания не беше длъжна да приеме тази директива и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане.





Последната версия на [регламента](#) урежда разследванията на OLAF с оглед на създаването на Европейската прокуратура с цел да се гарантира максимална допълняемост и да се повиши ефективността на разследващите функции на OLAF по отношение, наред с други въпроси, на проверките на място, инспекциите, помощта за националните органи, информацията за банковите сметки, допустимостта на събраните от OLAF доказателства, координационните служби за борба с измамите и координационните дейности.

Комисията публикува годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС ([доклад за ЗФИ](#)), в който се прави оценка на постигнатото през годината в борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС.

## **Б. Европейска прокуратура**

Правилата относно създаването на Европейската прокуратура са посочени в член 86 от ДФЕС, който гласи следното: „В борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, Съветът, чрез регламенти, в съответствие със специална законодателна процедура, може да учреди Европейска прокуратура на основата на Евроекст.“

Регламентът за създаване на Европейска прокуратура беше приет в рамките на процедурата на засилено сътрудничество на 12 октомври 2017 г. и влезе в сила на 20 ноември 2017 г. Понастоящем участват 22 държави.

Европейската прокуратура е децентрализирана прокуратура на Европейския съюз с изключителна компетентност да разследва, да осъществява наказателно преследване и да предава на съд извършителите на престъпления срещу бюджета на ЕС. Тя разполага с хармонизирани правомощия за разследване във всички участващи държави членки, които са базирани на националните им правни системи и са включени в тях.

Седалището на Европейската прокуратура е в Люксембург. През септември 2019 г. Парламентът и Съветът се споразумяха да назначат Лаура Кодруца Кьовешки за първия европейски главен прокурор. Тя ще има мандат от седем години, който не подлежи на подновяване. На 28 септември 2020 г. тя положи клетва пред Съда на Европейския съюз заедно с 22-та европейски прокурори. Европейската прокуратура започна да функционира на 1 юни 2021 г.

## **РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Парламентът е съзаконодател за Програмата на ЕС за борба с измамите за периода 2021—2027 г., която беше приета на 29 април 2021 г. Той беше и съзаконодател за Директивата за защита на финансовите интереси, която беше приета от Парламента и Съвета на 5 юли 2017 г.

Всяка година Парламентът разглежда доклада за защитата на финансовите интереси и го коментира с резолюция, като последната резолюция беше приета на [19 януари 2023 г.](#)

Комисията по бюджетен контрол на Парламента провежда изслушвания с номинираните за членове на Сметната палата, както и с одобрените кандидати за длъжността генерален директор на OLAF. Тези длъжности не могат да бъдат заети без провеждането на тези изслушвания в Парламента.



Генералният директор на OLAF се назначава от Комисията след консултация с Парламента и Съвета, а членовете на Надзорния комитет на службата се назначават със съгласие между Парламента, Съвета и Комисията.

Парламентът и Съветът също така постигат съгласие относно назначаването на европейския главен прокурор на Европейската прокуратура — [ролята, на която Лаура Кодруца Кьовеши беше назначена на 14 октомври 2019 г.](#)

За повече информация по тази тема посетете [уебсайта на комисията по бюджетен контрол](#).

Alexandra Cynthia Jana Pouwels  
10/2023

