

**ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**КОМИСИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ И КОНТРОЛ
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ**

**ЗАСИЛВАНЕ НА РОЛЯТА НА НАРОДНОТО
СЪБРАНИЕ ПО ВЪПРОСИТЕ ОТ
ЕВРОПЕЙСКИЯ ДНЕВЕН РЕД**

ДОКЛАД

януари 2019 г.

Дванадесет години след приемането на България в Европейския съюз и 10 години след влизането в сила на Договора от Лисабон е време за оценка на съществуващите механизми за участие на Народното събрание в процесите от европейския дневен ред. Прегледът на установените в Народното събрание практики по европейските въпроси показва, че за да бъде подобрена работата на администрацията и засилен капацитетът на самата институция, следва да бъдат актуализирани и развити някои от механизмите за работа. Необходими са нови приоритети и амбициозни цели за засилване ролята на България и Народното събрание в развитието и реформирането на обединена Европа.

1. Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на Европейския съюз.

1.1. Контрол върху проектите на актове на ЕС за съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

В Глава XI от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е разписан процесът на разглеждане на проектите на актове на ЕС от гледна точка на тяхното съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Този процес стартира с внасянето в Народното събрание на приетата от Министерски съвет годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз¹. Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ), вземайки предвид предложенията на другите постоянни комисии, изработва проект на Годишна работна програма на Народното събрание по въпросите на Европейския съюз (ГРПНСЕС). Програмата съдържа списък на проектите на актове на институциите на Европейския съюз, по които Народното събрание осъществява наблюдение и контрол. Тази програма е съобразена и с Работната програма на Европейската комисия за съответната година.

Проектът на ГРПНСЕС се обсъжда и приема от Народното събрание, след което се изпраща на Министерския съвет. При нововъзникнали обстоятелства КЕВКЕФ може да предлага по своя инициатива или по предложение на другите постоянни комисии допълнения в програмата.

Министерският съвет внася в Народното събрание рамкова позиция по проект на акт на институциите на Европейския съюз, в триседмичен срок от решението на Съвета по европейските въпроси към Министерския съвет за одобряване на разпределението на акта. При настъпване на обстоятелства, които налагат промени в първоначалната позиция на правителството, то своевременно информира Народното събрание за това.

Председателят на Народното събрание предоставя на КЕВКЕФ и на компетентните постоянни комисии внесената от Министерския съвет рамкова позиция и проекта на акта на институциите на Европейския съюз. Постоянните комисии разглеждат проекта на акт на европейските институции за спазване на принципите за

¹ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Глава 11, чл. 118 (1)

субсидиарност и пропорционалност, при спазване на срока, определен в чл. 6 от Протокол №2 към Договора за функционирането на Европейския съюз² (ДФЕС).

КЕВКЕФ също обсъжда проектите на актове на институциите на Европейския съюз и рамковите позиции по тях като взема предвид и докладите на постоянните комисии, ако са постъпили такива, след което изготвя доклад по проекта на акт. Когато КЕВКЕФ констатира неспазване на принципа на субсидиарност в проекта на акт, тя изготвя мотивирано становище. В противен случай КЕВКЕФ изготвя доклад в рамките на политическия диалог. Мотивираното становище или докладът се предоставят на председателя на Народното събрание, който го изпраща на Министерския съвет и на председателите на Европейския парламент, на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия в срока, определен в чл.6 от Протокол №2 към ДФЕС.

През 2013, 2014 и 2017 г. Народното събрание не успява да приеме ГРПНСЕС поради разпускане заради предсрочни избори. През 2015 г. КЕВКЕФ разглежда два проекта на актове на Европейската комисия³, по които изпраща своите становища в рамките на политическия диалог до председателите на европейските институции. През 2016 г. КЕВКЕФ разглежда общо шест проекта на актове – по четири от тях изразява мотивирано становище⁴, а по останалите два⁵ – становища в рамките на политическия диалог. През 2018 г. Народното събрание приема ГРПНСЕС в края на годината, след приключване на Българското председателство на Съвета на ЕС и не успява да разгледа нито един проект на акт.

КЕВКЕФ по своя инициатива или по предложение на постоянна комисия може да наложи парламентарна резерва по проект на акт на институция на Европейския съюз, включен в ГРПНСЕС. Парламентарната резерва задължава правителството да не изразява становище по проекта на акт в Съвета на Европейския съюз до произнасянето на Народното събрание, но не по-късно от третото заседание на подготвителния орган на Съвета, разглеждащ проекта на акта. До момента КЕВКЕФ не е налагала парламентарна резерва.

Народното събрание може да направи мотивирано искане до Министерския съвет за внасяне в Съда на Европейския съюз на иск за неспазване на принципа на

² В срок от 8 седмици от датата на предаване на проекта на законодателен акт на официалните езици на Съюза, **всеки национален парламент може да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище**, в което излага причините, поради които счита, че въпросния проект не е съобразен с принципа на субсидиарност. Институциите на ЕС вземат предвид изпратените от националните парламенти мотивирани становища. Всеки национален парламент разполага с 2 гласа и когато мотивираните становища относно незачитането на принципа на субсидиарност в проекта на законодателен акт представляват най-малко една трета от общия брой на предоставените на националните парламенти гласове, проектът трябва да бъде преразгледан. В резултат на това повторно разглеждане, институциите на ЕС могат да решат да поддържат, да изменят или да оттеглят този проект.

³ COM 2015/0636; COM 2015/0177

⁴ COM 2016/0378; COM 2016/ 0052; COM 2016/ 0283; COM 2016/0128

⁵ COM 2016/0411; COM 2016/0287

субсидиарност на актове и други документи на Европейския съюз. До момента нито една държава-членка на Европейския съюз не е сезирала Съда за неспазване на принципа на субсидиарност.

1.2. Парламентарен контрол върху изпълнителната власт

Народното събрание може да провежда изслушване на министър-председателя относно позицията на Република България в предстоящи заседания на Европейския съвет, което е регламентирано в чл. 126 от ПОДНС. От началото на 44-то Народно събрание не е проведено нито едно такова изслушване.

В чл. 127 от ПОДНС е залегнало и задължението Министерският съвет, в изпълнение на чл. 105, ал. 3 от Конституцията, да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз. В допълнение, Министерският съвет, в изпълнение на чл. 105, ал. 4 от Конституцията, в началото на всеки 6-месечен период на председателство на Съвета на Европейския съюз, следва да внесе в Народното събрание доклад за участието на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз през предходното председателство и за приоритетите на Република България по време на текущото председателство. Министър-председателят или заместник министър-председателят могат да бъдат изслушани по темата.

От своя страна КЕВКЕФ изслушва министри по въпроси, свързани с приемането на проекти на актове на институциите на ЕС, включени в тяхната компетентност.⁶

КЕВКЕФ също така изслушва кандидатите за длъжности в институциите на Европейския съюз, предложени от Министерския съвет,⁷ като те са длъжни да се явят и да отговарят на поставени въпроси от членовете на комисията.

Участие в заседанията на КЕВКЕФ могат да вземат и членовете на Европейския парламент от България, като имат право на съвещателен глас при гласувания.⁸

Съгласно ПМС №85/2007 председателят на КЕВКЕФ може да участва в заседанията на Съвета по европейските въпроси (СЕВ) към Министерски съвет, които се провеждат всеки понеделник. В случай, че председателят е възпрепятстван, сътрудник от секретариата на комисията присъства на заседанията.

2. Съществуващи практики в страните от Европейския съюз

Не на последно място следва да се обърне внимание на добрите практики в националните парламенти на останалите страни-членки на ЕС. Прави впечатление, че както сред по-старите членове на Съюза, така и сред някои от по-новите, е широко застъпена практиката правителството да информира парламента преди заседанията на Съвета и Европейския съвет за позициите, които възнамерява да защитава.

⁶ Раздел II, чл. 6 ал.8 от Вътрешните правила на за организацията и дейността на КЕВКЕФ.

⁷ Чл. 124 от ПОДНС.

⁸ Раздел I, чл. 5 от Вътрешните правила на за организацията и дейността на КЕВКЕФ.

2.1. Парламенти, които правителството редовно информира (в пленарна зала или пред Комисията по европейски въпроси) за позицията си преди заседанията на Европейския съвет и Съвета на ЕС. Степента на задължителност на парламентарния мандат, даван на правителството, варира между различните държави.

- Комисиите по европейски въпроси и в двете камари на парламента на **Австрия** може да одобряват мандат относно позицията на правителството в Съвета, като мандатът от Националния съвет е обвързващ/задължителен в повечето случаи, а този от Федералния съвет - само в определени случаи.
- Комисията по европейски въпроси в Камарата на представителите на **Белгия** изслушва министър-председателя преди и след всяко заседание на Европейския съвет като не ангажира правителството с мандат при преговорите в Европейския съвет.
- Преди всяко заседание на Европейския съвет министър-председателят се явява пред Комисията по европейски въпроси в долната камара на парламента в **Чехия** за да представи мандата, одобрен от правителството за предстоящата среща (с информативен характер). В края на заседанието комисията обикновено приема резолюция, с която приема за сведение предоставената информация, без да изразява позиция. Мандатът по правило не се гласува в пленарна зала. Комисията по европейския въпроси може да покани министър-председателя да информира членовете ѝ за резултатите от заседанието на Европейския съвет.
- Преди важни заседания на Европейския съвет канцлерът на **Германия** прави изявление в пленарна зала, последвано от дебат. Парламентът може да приеме становище по темата, което правителството да използва като основа за своята позиция при преговорите. Ако основните преговорни линии, одобрени от Бундестага, не могат да бъдат защитени в рамките на Европейския съвет, правителството информира незабавно Бундестага и поисква наново одобрение. В случаите, когато няма изявление на канцлера в пленарна зала, правителството следва да докладва устно пред Комисията по европейски въпроси. В зависимост от договорката между парламентарните групи докладва или компетентното министерство, или федералното канцлерство; канцлерът също редовно присъства.
- Преди заседанията на Европейския съвет министър-председателят на **Унгария** е длъжен да се яви пред Консултативния орган по европейски въпроси с цел да постигне максимално широк консенсус сред парламентаристите. Консултативният орган включва председателя на парламента, председателите на ПГ, председателя и заместник-председателите на Комисията по европейски въпроси, председателя на Комисията по конституционни въпроси и председателя на Комисията по външни работи. Министър-председателят ги информира за позицията, която възнамерява да защитава по време на Европейския съвет и следва дискусия, която се излъчва на живо.

- В **Латвия** националната позиция за всеки редовен Европейски съвет се одобрява от Комисията по европейски въпроси. В случаите от особено национално значение, се одобрява и позицията преди неформалните заседания на съвета. Обикновено позицията се представя пред комисията от представител на Министерство на външните работи или, ако темата е от значителен политически интерес, от министър-председателя. Комисията по европейски въпроси се ползва със специални правомощия съгласно правилника на парламента, като може да променя позиции и мнения, одобрени от правителството, а решенията ѝ имат обвързващ характер за правителството.
- Комисията по европейски въпроси на парламента на **Полша** заседава няколко дни преди и след заседанията на Европейския съвет и обсъжда информацията, предоставена от Министерски съвет. На заседанията обикновено присъства представител на Министерството на външните работи, отговарящ за европейските въпроси, който отговаря на въпросите на парламентаристите. Въз основа на дебата Комисията по европейските въпроси може да приеме или да отхвърли предоставената информация, както и да приема мнения, резолюции и препоръки.
- Правителството на **Румъния** е длъжно да внесе в двете камари на парламента предложението си за мандат поне 10 календарни дни преди срещата на Европейския съвет. Парламентът може да приема изменения и допълнения на мандата. В случай, че двете камари приемат противоречащи си предложения, правителството може да изиска да бъде изработена нова, обща позиция.
- В **Словакия** темите от дневния ред на заседанията на Европейския съвет не се обсъждат в пленарна зала, а само на заседания на Комисията по европейските въпроси, с участието на министър-председателя. Позицията на Комисията по европейски въпроси по темата е обвързваща за правителството.
- Позицията на **Словения** преди Европейски съвети се одобрява от Комисията по европейските въпроси на Националната асамблея (долната камара), като представителите на горната камара могат да изпратят своите писмени бележки до 2 дни преди заседанието. Позицията се представя от представител на правителството, а комисията гласува дали да я одобри (обикновено около седмица преди заседанието на Европейския съвет).
- Министър-председателят на **Швеция** е длъжен да се консултира с Комисията по европейски въпроси преди срещите на Европейския съвет (както редовните, така и неформалните). В рамките на консултацията министър-председателят търси подкрепа за преговорните позиции, които иска да заеме на срещата. Резултатът е преговорен мандат, който е обвързващ за министър-председателя.
- Комисията по европейски въпроси на Камарата на общините на **Обединеното кралство** обсъжда всеки документ, който предстои да бъде разгледан от Европейския съвет или от Съвета. Комисията може да препоръча някои документи да бъдат допълнително обсъдени и в пленарна зала. Нито един министър няма право да изрази съгласие в рамките на Съвета или на Европейския съвет по който и да е проект на законодателен акт или

предложение за обща стратегия, рамкова позиция, без изричното одобрение на Комисията по европейски въпроси или на целия парламент.

- Правителството на **Италия** е длъжно да информира и двете камари преди всяко заседание на Европейския съвет, а при поискване - и на Съвета. Сенатът предоставя мандат на правителството, който обаче не е законово обвързващ. По правило, правителството се стреми да се придържа към този мандат или да даде обяснения защо това не е възможно.
- И двете камари на парламента на **Нидерландия** имат право да обвържат с парламентарни резерви правителството в началото на преговорите в рамките на Съвета, като тези резерви следва да дадат насоки за позицията на правителството.

2.2. Парламенти, в които съществува практиката правителството да докладва редовно за резултатите от заседанията на Европейския съвет и Съвета на ЕС (по подобие на практиката председателят на Европейския съвет да докладва пред Европейския парламент след всяко заседание на Европейския съвет).

- В срок от 15 дни след заседанията на Европейския съвет, министър-председателят на **Хърватия** предоставя на парламента писмен доклад от срещата, който се обсъжда и приема в пленарна зала. Преди всяко заседание на Европейския съвет правителството предоставя на Комисията по европейски въпроси писмено дневния ред и други свързани документи, както и проект на заключения, при наличие на такъв.
- Министър-председателят на **Финландия** е длъжен да информира Голямата комисия (изпълняваща функциите на Комисия по европейските въпроси) за дневния ред на предстоящите заседания на Европейския съвет, както и да докладва резултатите след провеждането им.
- Федералното правителство на **Германия** е длъжно да информира Бундестага преди и след всяка среща на Европейския съвет и Съвета като предоставя писмени доклади, допълнени устно (обикновено в рамките на заседание на ресорните комисии). Докладите следва да включват основните теми, състоянието на преговорните процеси, преговорните линии на правителството и инициативите му.
- След заседанията на Европейския съвет министър-председателят на **Унгария** информира устно за резултатите пленарната зала.
- Министър-председателят или друг представител на правителството на **Литва** представя на заседание на Комисията по европейски въпроси устни и писмени доклади за участието си в заседанията на Европейския съвет.
- След заседанията на Европейския съвет и Съвета, правителството на **Словения** информира с писмен доклад Националната асамблея за резултатите.
- След заседанията на Европейския съвет министър-председателят на **Швеция** представя в пленарна зала резултатите от срещата, следвайки точките от дневния ред.

- Резултатите от заседания на Съвета и на Европейския съвет се докладват пред парламента на **Нидерландия** редовно, последвани от дебат.

2.3. Парламенти, които осъществяват редовни или ad hoc изслушвания на правителството по европейските въпроси.

- В Правилата за работа на Националния съвет на **Австрия** (долната камара на парламента) е залегнало задължението един или повече членове на федералното правителство да правят изявления по темите от дневния ред на ЕС поне 2 пъти годишно, обикновено непосредствено преди или след заседания на Европейския съвет или на Съвета, като се информира парламента за позицията на австрийското правителство по тези теми и очаквания ефект върху Австрия.
- Федералното правителство на **Германия** е задължено от конституцията на страната да уведомява и двете камари на парламента във възможно най-кратки срокове по всички въпроси, свързани с ЕС.
- Парламентът на **Португалия** следи подготовката за Европейския съвет и провежда в пленарна зала публични дебати по темата, с участието на член на правителството, най-често министър-председателя. Комисията по европейски въпроси също може да провежда изслушвания на членове на правителството в седмиците преди и след заседанията на Европейския съвет.
- Комисията по европейските въпроси в парламента на **Ирландия** следи темите, разглеждани от Съвет Общи въпроси като министърът по европейските въпроси редовно предоставя информация. Ресорните комисии имат сходни правомощия по отношение на съответните министри. Дебати в пленарна зала с участието на министър-председателя се провеждат преди и след всяко заседание на Европейския съвет, съгласно темите от дневния ред.

3. Препоръки

С цел засилване на координацията между различните звена в НС и оптимизиране на цялостната работа по европейските въпроси, следва да бъде обърнато внимание на следните препоръки, които не изискват законодателни промени:

1. Уточняване и формализиране на някои процеси, по които към момента тече работата по европейските въпроси като:
 - след всяко заседание на СЕВ служителят от секретариата на КЕВКЕФ, който присъства, да подготвя и изпраща кратка информация до членовете на КЕВКЕФ;
 - да се прецизира достъпът на народните представители и служители на Народното събрание до системите за обмен на документи по европейските въпроси, в т.ч. EUnet, особено що се отнася до позициите на Република България за предстоящите заседания на Съвета и Европейския съвет, както и

на докладите за одобряване на резултатите и на взетите решения на заседанията. Тези документи по правило не са публични и служители и депутати трябва да подхождат отговорно към наличната информация.

2. Постоянните парламентарни комисии следва да изслушват ресорните министри относно позицията на Република България преди и/или след заседания на различните формати на Съвета на ЕС, в допълнение към редовните изслушвания по чл. 29 от ПОДНС. От своя страна КЕВКЕФ следи въпросите, разглеждани във формат „Общи въпроси“ на Съвета и съответно може да изслушва министрите, участващи в него, при необходимост - на съвместни заседания с други комисии.
3. По-добра регламентация на взаимоотношенията между секретариата на КЕВКЕФ и Дирекция „Законодателна дейност и право на ЕС“, особено в посока приемане на ясни правила за сътрудничество и обмен на информацията, постъпваща в Дирекцията от Министерския съвет и институциите на ЕС. Следва да се отчете натовареността на служителите на Дирекцията във връзка с приемането на законодателство на второ четене, но и необходимостта юристи, експерти в областта на правото на ЕС, да подпомагат редовно работата на КЕВКЕФ.⁹
4. Прецизиране на ролята и функциите на Постоянния представител към Европейския парламент, както и на механизма за обмен на информация с експертния състав на НС. Необходимо е да бъде включена регламентирана процедура за докладване от страна на Постоянния представител пред народните представители от КЕВКЕФ на шестмесечна база (съгласно срока на ротационните председателства). Препоръчва се и периодично организиране на заседания с участието на Постоянния представител, който да докладва за развитието на значими досиета, които се разглеждат от Европейския парламент.

В процеса на изготвяне на доклада бяха обсъдени и идеи, свързани с необходимостта от промени в ПОДНС. Доколкото няма процедура, чрез която постоянна парламентарна комисия да инициира такива промени, предложенията не са включени в настоящия доклад. По инициатива на отделни народни представители и в координация с парламентарните групи те могат да бъдат адресирани на последващ етап.

Приет на заседание на КЕВКЕФ на 06.02.2019 г.

⁹ Разписано е подробно (чл. 14 от Правилника за работа на администрацията на НС) как Дирекция „Законодателна дейност и право на ЕС“ подпомага работата на НС чрез даване на правни консултации, изготвяне на правни анализи, становища и предложения по внесените законопроекти, включително по привеждането им в съответствие с правото на ЕС, както и по доклади и препоръки към Република България както и участва в процеса по парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на ЕС чрез оказване на експертна помощ и поддържа информационен масив с документи на Съюз.