

Европейски парламент

Договорни основи: Чл. 137 - 144 на ДЕО; чл. 158 и 189b на ДЕО.

Състав: 626 депутати от 15-те страни от ЕС. Политически най-важен е съставът по фракции (виж по-долу).

Компетенции: Общо: съвещателни и контролни правомощия (чл. 137 на ДЕО); права за участие в законодателството: изслушване (между другите разпоредби на чл. 43, 100, 130s на ДЕО), процедура на сътрудничество съгласно чл. 189с на ДЕО (след влизането в сила на Договора от Амстердам важи още за няколко постановки относно Икономическия и валутен съюз), процедура на съвместно вземане на решенията при голям брой законодателни актове (чл. 189b на ДЕО).

Бюджет: права за вземане на решения относно незадължителните разходи на бюджета на ЕО съгласно чл. 203 на ДЕО. По отношение на Комисията: вот на недоверие съгласно чл. 144 на ДЕО, права за задаване на въпроси съгласно чл. 140 на ДЕО, право за даване на съгласие относно назначаването на нова Европейска комисия (чл. 158 на ДЕО). Споразумения за присъединяване и асоцииране: съгласие по чл. 238 на ДЕО и чл. 0 на ДЕС; право на избор на упълномощено лице, към което да се обръщат гражданите. Форми на участие извън договорите: поверителна информация за договарянето на договори за асоцииране, право за задаване на въпроси към председателството на ОВППС, формално концентриране в законодателството.

Начини на гласуване: По правило обикновено мнозинство; при важни решения (на пример предложения за недоверие на Комисията, решения по бюджета) - съгласно фиксираните в ДЕО постановки.

Литература: Otto Schmuck, Wolfgang Wessels: Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsproze?: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989; Otto Schmuck: Das Europäische Parlament, in Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997.

Европейският парламент (ЕП) е парламентарният орган на Европейския съюз. От 1979 година той се избира пряко. Неговият предшественик бе Общата Асамблея на →Европейската общност за въглища и стомана.

В договорите за основаване компетенциите на Асамблеята първоначално

бяха ограничени до съветване на Съвета на министрите (→Съвет на Европейския съюз) и контрол на →Европейската комисия. Но още през 1958 година Асамблеята сама се преименува на Европейски парламент – с волята да оправдае изискванията на това наименование. Доста бързо ЕП си извоюва отчетливо разширяване на своите компетенции. Днес той разполага с набор от компетенции, които са напълно сравними с тези на националните парламенти. При все това неговото участие в различните политически полета (→обща външна политика и политика за сигурност, →правосъдие и вътрешни работи, →селскостопанска политика) все още е ограничено.

Главният аргумент за усилването на институционалната позиция на ЕП в повечето случаи бе забележката за разглежданото като необходимо по-силно демократическо легитимиране на →процедурите за вземане на решения в рамките на →Европейския съюз. Във връзка с това в своята присъда от 12 октомври 1993 година Федералният Конституционен съд на ФРГ установи, че при сегашното състояние на обединение демократичното легитимиране се извършва чрез обратната връзка на действието на европейските органи с националните парламенти. Към това се присъединяваше и съдействието за демократичното легитимиране чрез изборите от гражданите на държавите-членки Европейски парламент.

Състав на Европейския парламент по фракции и националности

ПЕС	ЕНП	ФСЕ	ЛД	ОЕЛ	Зел	РЕС	НЕН	НПВ	Общот	
Белгия	6	7	-	6	-	2	1	-	3	25
Дания	4	3	-	5	-	-	-	4	-	16
Германия	40	47	-	-	-	12	-	-	-	99
Финландия	4	4	-	5	2	1	-	-	-	16
Франция	15	12	17	1	7	1	12	11	11	87
Гърция	10	9	2	-	4	-	-	-	-	25
Великобритания	63	18	-	2	-	-	2	1	1	87
Ирландия	1	4	7	1	-	2	-	-	-	15
Италия	18	15	26	6	5	4	2	-	11	87
Люксембург	2	2	-	1	-	-	1	-	-	6
Холандия	7	9	2	10	-	1	-	2	-	31
Австрия	6	7	-	1	-	1	-	-	6	21
Португалия	10	9	3	-	3	-	-	-	-	25
Швеция	7	5	-	3	3	4	-	-	-	22
Испания	21	30	-	2	9	-	2	-	-	64
ЕП	214	181	57	43	33	28	20	18	32	626

Фракции: ПЕС – фракция на Партията на европейските социалисти; ЕНП – фракция на Европейската народна партия (християндемократическа фракция); ФСЕ – фракция Съюз за Европа; ЛД – фракция на либералите и на Демократическата партия на Европа; ОЕЛ – Конфедеративна фракция на обединената европейска левица; Зел. – фракция на Зелените; РЕС – фракция на Радикалния Европейски съюз; НЕН – фракция на независимите за Европа на нациите; НПФ – невключени в политически фракции.

Източник: Информационно бюро на Европейския парламент в Бон
Състояние към март 1997 година

Състав и процедура за вземане на решения

Съгласно чл. 138 на ДЕО броят на депутатите за 15-те държави-членки на ЕС е фиксиран на 626. Числото на членовете само непълно отразява броя на жителите на държавите от ЕС. В този смисъл един германски депутат представлява около 800 000 граждани, докато при неговия колега от Люксембург те са само около 60 000. Политическият състав на ЕП по фракции е по-съществен от разпределението по националности. Фракциите трябва да бъдат разглеждани във връзка с →европейските партийни обединения. След европейските избори през 1995 година се установи съотношение представено във включената диаграма.

Съгласно чл. 140 на ДЕО ЕП избира от своя състав председател и президиум. Председателят представлява ЕП в международната област и спрямо другите органи. Той може да прехвърля това право. През юли 1994 година за период от две години и половина за председател на ЕП бе избран германският социалдемократ Клаус Хенш. Негов приемник за периода януари 1997 година – юни 1999 година стана Хосе Мариа Хил-Роблес.

Решенията на Европейския парламент са вземат на пленарни заседания, подготвителната работа се извършва в 20 комитета: Комитет по външните работи, сигурността и политиката в областта на отбраната; Комитет по селското стопанство; Комитет по бюджета; Комитет за икономика, валутна и промишлена политика; Комитет по енергията, изследванията и технологиите; Комитет по външноикономическите отношения; Комитет по правни въпроси и права на гражданите; Комитет по социални въпроси и по заетостта; Комитет по регионалната политика; Комитет по транспорта и туризма; Комитет по въпросите на околната среда, народното здраве и защитата на потребителите; Комитет за младежта, културата, образованието и медиите; Комитет за развитие и сътрудничество; Комитет по основните свободи и вътрешните работи; Комитет за бюджетен контрол; Институционен комитет; Комитет по риболова; Комитет по правилника за вътрешния ред, проверката на изборите и въпросите на имуни-

тета; Комитет по правата на жената; Комитет по петициите.

Принципно ЕП гласува с обикновено мнозинство, но при важни решения съгласно постановките на Договора за ЕО има установени кворуми. Предложение за недоверие на Комисията изисква (за да бъде успешно) две трети от подадените гласове и същевременно мнозинство от членовете (чл. 144 на ДЕО). Изменения или отхвърляне на общо становище на Съвета при процедурата на съвместно вземане на решенията, съответно на сътрудничество, изисква абсолютно мнозинство на членовете (чл. 189b или 189c на ДЕО). Изменения на бюджета - мнозинство на членовете. Изменения при задължителните разходи на първо четене - абсолютно мнозинство на подадените гласове. Изменения на второ четене в рамките на установени най-високи ставки - мнозинство на гласовете и същевременно три пети на подадените гласове. Отхвърляне на бюджета - мнозинство на членовете и две трети на подадените гласове (чл. 203 на ДЕО).

Функции

Функциите на Европейския парламент едва ли са сравними с тези на националните народни представителства в държавите-членки, тъй като в ЕС няма европейско правителство, което би могло да бъде назначавано и контролирано от парламента. Освен това ЕП разполага само с ограничени права при вземането на решенията в законодателната дейност. Могат да бъдат дефинирани следните три функционални области на ЕП:

❖ Функция за формиране на политиката – обхваща всички онези дейности на ЕП, които целят повлияване на наличните политики на ЕС. Формирането на политиката обхваща трите области – инициатива, участие в законодателната дейност и контрол.

❖ Функция за формиране на системата – отнася се към по-нататъшното развитие на политическата система на ЕС. Тя засяга както изменението на →процедурата за вземане на решения, така и новия ред за разделянето на компетенциите между ЕС и държавите-членки.

❖ Функция „взаимодействие“ – отнася се до отношението между депутатите и избирателите. При това става дума за ясното изразяване на интересите на избирателите, за приобщаването на различни позиции и за мобилизирането на гражданите при важни начинания.

От първите европейски избори през 1979 година Европейският парламент общо взето успя да изпълни своята функция за формиране на политиката (преди всичко в областите на инициативата и контрола) както и тази за формиране на системата. Недостатъци се проявиха преди всичко по отношение на неговата способност да се налага при функцията „взаимодействие“.

Формиране на политиката

След европейските избори през 1979 година ЕП разви разнообразни нови дейности. Многобройни решения за инициативи се касаеха нарушения на правата на човека по целия свят, с въпроси на третия свят и с актуални събития в ЕС. Поради слабите правомощия на ЕП неговата способност да повлияе върху важни решения на ЕС в традиционни области на компетентност на ЕС бяха малко задоволителни. Депутатите търсеха премерване на силите със Съвета преди всичко в областта, на бюджета и в процедурата за законодателната дейност и също не се побояваха от ангажирането на →Съда на Европейската общност със спорни въпроси от този характер. През 1980 и през 1985 година бюджетът на ЕО бе отхвърлен с последиствието, че до изработването на нов законопроект трябваше да се работи със системата на „предварителната една дванадесета“: за всеки месец на разположение бе една дванадесета от бюджета за предната година. От 1979 година парламентът разшири своята способност за парламентарен контрол чрез интензивно използване на правото си да задава въпроси, чрез засилено контролиране на разходите на ЕС посредством Комитета за бюджетен контрол, както и чрез използването на анкетни комисии.

Многообразието на отчасти слабо координираните дейности доведе до упрека, че парламентът недостатъчно концентрира своята работа върху съществените въпроси на ЕС. След влизането в сила на →Единния европейски акт (ЕЕА) през юли 1987 година, както и на Договора за ЕС през ноември 1993 година тази ситуация се промени дотолкова, че оттогава участието във възникването на правните актове за вътрешния пазар заема степен все по-широко пространство в работата на парламента. Въвеждането от Договора от Маастрихт на процедурата за съвместно вземане на решенията съгласно чл. 189b на ДЕО ясно усили институционната позиция на ЕП. Ограничената по същество първоначално върху материята на вътрешния пазар област на приложение бе значително разширена чрез Договора от Амстердам. Европейският парламент придава голямо значение на вземането под внимание на социалното и екологичното измерение при осъществяването на →вътрешния пазар.

Формиране на системата

При разсъжденията за реформата на ЕС Европейският парламент заема важно място в две отношения: от една страна – в един демократичен модел на Общността на него като на избран представителен орган на гражданите се полага основна роля при вземането на решенията, от друга – той действа като важен мотор за изменения. Това бе ясно още преди първите

европейски избори през 1979 година, когато ЕП постоянно представяше планове за по-демократична и по-способна за действия Общност, между които проектодоговора от 1953 година на ad hoc – Асамблеята на ЕОВС; доклада Плевен от 1961 година за „Проект на договор за основаването на Съюз на европейските народи“, както и доклада Бертран от 1975 година за Европейския съюз.

След първите европейски избори през юни 1979 година действията за формирането на система явно се увеличиха и намериха своята първа връхна точка на 14.02.1984 година с приемането на „Проектодоговора за основаването на Европейския съюз“. Този проектодоговор представлява основния конструкция на една европейска конституция. ЕП и Съветът трябва да участват равноправно в изработването на правните актове на Европейския съюз. Между държавите-членки и Съюза се извършва ясно разделяне на компетенциите, при което на →принципа на субсидиарността се отдава важно значение. Проектодоговорът не бе реализиран след 1984 година, но той даде съществен тласък за изработването на ЕЕА.

С влезлия в сила през ноември 1993 година Договор от Маастрихт за Европейския съюз Европейският парламент ясно усили своята роля. Той постигна: право на одобрение за назначаването на нова комисия, която след това изменение в договора има същия период на изпълнение на задълженията си като парламента; засилено участие в законодателната дейност чрез много сложната процедура съгласно чл. 189b на ДЕО (процедура на съвместно вземане на решенията). От влизането в сила на Договора от Маастрихт при важни обстоятелства ЕП може да назначава анкетни комисии (чл. 138с на ДЕО). Едно упълномощено лице за гражданите (омбудсман) е инстанция, към която гражданите могат да отправят оплаквания за проблеми при прилагането на правото на ЕО (чл. 138е на ДЕО). Малко задоволителни остават правата при →Общата външна политика и политиката за сигурност, както и в областите →правосъдие и вътрешни работи.

Подписаният на 2.10.1997 година Договор от Амстердам отново донесе повишаване на институционната позиция на ЕП. Предшествашите преговори в рамките на групата за размисъл и на междуправителствената конференция бяха придружавани от интензивни заседания на равнище парламентарни комитети и на пленума на ЕП. Председателят на парламента и двама упълномощени представители на ЕП винаги имаха възможността да представят своите позиции в →Европейския съвет, съответно в междуправителствената конференция.

Договорът от Амстердам донесе изменения в институционната позиция

на ЕП в следните области: Процедурата за участие в съвместното вземане на решения, която досега по същество важеше за материалите на вътрешния пазар, бе разширена с повече от 20 случая на приложение (в сферите социална политика, заетост, здравеопазване, политика в областта на транспорта, професионално обучение, околна среда, сътрудничество за развитие). В допълнение на това чрез отпадането на третото четене процедурата бе съкратена. Определянето на председателя на Комисията, което ще продължи да се извършва от правителствата на държавите-членки, занапред ще се нуждае от одобрението на ЕП. Ново е и правилото, според което налагането на санкции при тежки и продължителни нарушения на основни права от държава-членка съгласно чл. F.1 на ДЕС се нуждае от одобрението на ЕП. Важна освен това е постановката, че за в бъдеще броят на членовете на ЕП се ограничава на 700. Това правило има значение с оглед на предстоящото →разширяване на ЕС.

ЕП оцени положително тези изменения чрез Договора от Амстердам на неговата собствена институционална позиция. В този случай не бе прието без критика обстоятелството, че за такива изменения на Договора все още не е необходимо одобрението на ЕП. Същевременно бе посочено, че в Амстердам не можах да бъдат постигнати реформи по отношение на Комисията и Съвета, които са необходими за разширяването на ЕС. Поради това ЕП счита за необходима нова междуправителствена конференция още преди началото на следващия кръг на разширяване.

„Взаимодействие“ с избирателите и политически идеал (модел)

Въпреки разнообразните усилия ЕП, както и преди, има отчетливи проблеми с довеждането до гражданите на ЕС на своите функции и постижения. Редовните допитвания по поръчка на Европейската комисия показват, че днес степента за познание на ЕП има стойности между 55 и 65%. При представително проучване от есента на 1996 година 54% от анкетираните граждани на ЕС са се изказали за едно европейско правителство, което да е отговорно пред ЕП. В периода от март 1996 година до март 1997 година в ЕП са изпратени 1164 петиции. До избраното от парламента за първи път през 1994 година упълномощено лице за гражданите, през 1996 година са отправени общо 842 заявления. Тези цифри доказват, че във вниманието на избирателите ЕП все още се намира отчетливо по-назад от националните парламенти. Например през 1996 година до германския Бундестаг бяха изпратени общо 17 914 петиции. Всичко това показва, че Европейският парламент все още не е могъл достатъчно да изясни своята институционална ро-

ля пред избирателите си. Причина за това би трябвало да бъде и обстоятелството, че статистически един депутат в ЕП трябва да представлява 600 000 граждани на ЕС.

Ролята на ЕП в ЕС и неговият образ в обществеността по същество са зависими от два фактора: от особеностите на системата на ЕС и от институционната позиция на парламента в нея, както и от изпълнението на функциите и определянето на приоритетите от ЕП в неговата работа. При търсенето на един реалистичен идеал за Европейския парламент като описание на ролята му се предлага концепцията за „институционен участник в оформянето“. Във връзка с това парламентът участва под различни форми в намирането на решения в ЕС. Без във всички случаи да може да определя процедурите, той общо разполага с толкова много средства и компетенции, че другите участници в процеса на вземане на решения трябва да се съобразяват с неговите цели и молби, дори когато в отделния случай парламентът не притежава права за решения.

Във всички области на вземане на решения концепцията „участник в оформянето“ едва ли отговаря на опита, който избирателите и депутатите в ЕП са имали със своите национални парламенти. Досега ЕП не е станал пълноценен европейски законодателен орган. Въпреки това неговата позиция отговаря на класическата схема за разделението на властите в по-голяма степен, отколкото позицията на някои национални парламенти, тъй като ЕП контролира изпълнителната власт в своята цялост, а не само чрез една винаги намираща се в малцинство опозиция.

Равносметка

В края на четвъртия изборителен период може да бъде констатирано, че ЕП си е извоювал една позиция в системата от институцията на Общността, която излиза далеч извън изложеното в договорите за основаване описание на задачите. Днес той активно участва последици в законодателството за вътрешния пазар: чрез своите права по отношение на бюджета той може да влияе върху съществени дейности на Общността; чрез парламентарни интерпелации, анкетни комисии, ad hoc комитети, както и чрез спешни дебати той има възможността да направи процедурите на Общността поясни за гражданите. Освен това ЕП влияе по разнообразен начин върху изграждането на външнополитическите намерения на Общността и на нейните 15 страни-членки.

Договорът от Амстердам донесе ново усилване на институционната позиция на ЕП. Процедурата на съвместно вземане на решенията бе значително разширена до над 30 случая на приложение. В допълнение бе

увеличено парламентарното участие при назначаването на Комисията. Но всичко това не може да заблуждава относно наличието и занапред на потребност от реформи. Все още ЕП не разполага с важни права за решения, все още интересът на медиите към неговата работа остава ограничен и все още степента на познанията за него не е твърде висока.

Ото Шмук