

ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ И ПРОЦЕСЪТ НА ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ

Из част ВТОРА на дисертационен труд *„Националните парламенти в контекста на европейската интеграция: модели на институционална адаптация“*

Др. Катя Христова-Вълчева

Проблемът за ролята на националните парламенти в европейския политически процес традиционно се разглежда през призмата на загуба на правомощия причинени от задълбочаването на процеса на европейска интеграция. Основен изследователски интерес е свързан с отговор на въпроса защо институциите, считани за фундамент на съвременните демократични политически системи сами участват в процес, който на практика ерозира собствените им конституционни правомощия, като ратифицират договорите за създаване и развитие на европейските общности, а по-късно и на Европейския съюз. Търси се обяснение на проблема защо ключови актьори от националната политическа сцена изостават в адаптирането към новите характеристики на политическата система за разлика от други групи актьори, като НПО, групи на интереса, регионални власти, които се очартеват като много по-успешни в усилията да оказват въздействие върху продуктите (outputs) на европейския политически процес. Изследователският акцент е поставен върху оценка на степента на включване и участие на парламентарните институции в европейския политически процес. Включването на парламентите се разглежда като основен индикатор за легитимността на ЕС дефинирана от гледна точка на ефективността, като възможност националните парламенти да подсилят легитимността на изхода. Парламентарните институции са анализирани като част от над-националната политическа система на ЕС. Основният изследователски въпрос е свързан с изследване възможния обхват на тяхното включване като играчи на европейската политическа сцена.

Еволюцията на включването и влиянието на националните парламенти в европейския политически процес се оценя спрямо следните водещи индикатори: 1)

динамичната еволюция на договорните основи на процеса на европейска интеграция и разширяващия се обхват от сфери, в които се изработва обща, над-национална публична политика; 2) последващото разширяване на функционалния обхват на ЕС и секторната диференциация на увеличаващо се многообразие от политически полета, включващи все повече действащи лица от националната политическа арена; 3) пролиферацията на институции и органи с роля в европейския политически процес, което води до многообразие от стилове на управление и канали за комуникация; 4) развитието на различни процедури за реализиране на нормотворческите задачи на институциите на ЕС, което води до задълбочаване на комплексния характер на системата като управление на много нива; 5) увеличаване обхвата и броя на правно обвързващите задължения за страните-членки, съпроводено с двойно увеличаване на *acquis communautaire* за период от само две десетилетия и засилващо процеса на ограничаване на правомощията на националните законодателни институции.

Най-малко три аспекта на събирането на информация и конкретни данни в изследването на парламентарните институции поставят сериозни трудности пред политическата наука в опитите за сравнително изследване на парламентарните институции (Blondel 1973).

На първо място, много трудно е да бъдат получени или достъпни за изследвателя голяма част от документите на институцията, особено когато става въпрос за пълните текстове на стенограмите от заседанието на парламентарните комисии (били те постоянни или специално създадени), стенограми от парламентарния контрол и изслушването на правителствените експерти в комисиите и т.н.

Втората трудност произтича от недостатъчната информация относно неформалните дейности, в които депутатите често биват включвани. Третият методологически проблем е свързан с различното значение и функции, с които една и съща процедура е натоварена в рамките на различните парламентарни институции. Например, времето за парламентарно питане може да бъде използвано

както за оказване на натиск в рамките на една парламентарна институция, така и за лобиране в полза на даден законопроект, според практиката в друг парламент.

Първата трудност с оглед на настоящото изследване може частично да бъде преодоляна посредством използването на емперични данни от вече създадени и редовно поддържани специализирани бази данни по ясно определената проблематика. Такива бази данни са налични за свободен достъп от електронния портал на COSAC.¹ Доколкото Конференция на органите, специализирани по въпросите на Европейската Общност е над-национална структура, легитимирана от Протокола за ролята на националните парламенти в Европейския съюз² и занимаваща се с координацията на дейността на специализираните комисии по европейските въпроси в държавите-членки на ЕС, в обхвата на неговите дейности основно място заема събирането на информация от членуващите комисии относно различни аспекти на институционализирането и развитието на парламентарния контрол по въпросите на европейската интеграция.

Сравнението само на процедурните правила и практики е в голяма степен ограничено поради факта, че една и съща процедура, използвана от парламентарни институции в различен национален контекст може да изпълнява различни функции. За да бъде възможно сравнението на множество парламентарни институции е наложително въвеждането на функционални индикатори (Blondel 1973). При използването на една техника по определен начин конкретната парламентарна институция се опитва да изпълни точно определена функция, за осъществяването на която друга парламентарна институция може да приложи съвсем различна техника. Функционалните индикатори показват начините, по които парламентаристите използват различни техники за постигането на различни цели при изпълнение на сходни функции.

¹ Съкращението COSAC идва от френското наименование на този орган: *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* и буквално означава Конференция на органите, специализирани по въпросите на Европейската Общност (ЕО)

² Протокол № 9, който за пръв път постановява правнообвързващи текстове относно ролята на националните парламенти. Протоколът, чието пълно название е *Протокол за ролята на националните парламенти в Европейския съюз*

Функционалните индикатори, които ще бъдат конструирани за целите на настоящия анализ са свързани с изпълнението на точно определена функция – парламентарният контрол – по отношение на ясно обособена потребност – участието на парламентарната институция в европейския политически процес.

Институционалната адаптация в контекста на европейската интеграция следва да бъде разглеждана като опит да се повиши/възстанови политическата ефективност на парламентарната институция.

За целите на анализа ще бъдат изследвани *две форми* на институционалната адаптация. Първата се отнася до реформи в организацията на работа на парламентарните институции и включва структурни трансформации, чиято основна цел е подобряване капацитета на представителния орган да участва активно в европейския политически процес. Като основен индикатор за предприетата *структурна адаптация* е обособен процесът на *институционализиране и развитие на правомощията на специализирани комисии по европейските въпроси*. Специализацията се разглежда като основен фактор, предпоставящ влиянието на парламентарната комисия в политическия процес. Съставът, начинът на сформирание и принципите за представителство, обхватът на компетенции и информационната обезпеченост, честотата на заседанията, са все организационни характеристики, които определят капацитета и политическата ефективност на парламентарните комисии в осъществяването на специфичните функции на легислатурата (Mattson & Strom 1995).

Второто измерение на институционалната адаптация се отнася до трансформации, свързани със *засилване на контролната функция* на парламентарната институция върху действията на правителството по отношение на европейския политически процес. Като основни индикатори за предприетата *функционална адаптация* са обособени 1) обхватът на парламентарния контрол; 2) субектът на парламентарния контрол, и 3) формите на парламентарен контрол.

Изследването на парламентарния контрол фокусира интереса на множество анализи из средите на конституционната теория и политическите науки. Познати са

изследвания на отделни казуси, но все по-широк обем от литература е посветена на сравнителни изследвания. Сравнителният подход обогатява аналитичното поле с възможността във фокуса на изследване да бъдат поставени не просто институционалните структури и техните трансформации, но и да бъде очертана спецификата в промените на поведението на парламентаристите за включване в процеса на парламентарен контрол.

Основни елементи на структурната адаптация

С цел да постигнат по-висока степен на ангажираност с европейските въпроси и да не изостават от динамика, с която последните се развиват, към националните парламенти на всички страни-членки на Съюза се създават специализирани комисии по европейските въпроси. На практика, тези комисии са основният начин, по който националните парламенти могат да влияят върху участието на правителствата в законодателния процес на ЕС. Тъй като парламентарната структура и влияние в държавите-членки варират в зависимост от съответната политическа култура и исторически традиции, не е изненадващо, че комисиите по европейските въпроси също се различават. При изследването и анализирането на тези различия, от съществено значение е съответната конституционна уредба от гледна точка на характера на взаимоотношенията между парламента и правителството, които тя налага. Други критерии, които следва да се отчетат, са общественото мнение относно процесите на европейска интеграция и позициите на основните политически партии³. В допълнение на тези „класически индикатори“ на анализа е важно да бъде изследвана връзката между динамиката и обхвата на правомощия на институционализираните специализирани комисии, от една страна, и типа адаптационен натиск, задаван от специфичните етапи на развитие на интеграционните процеси.

³ Maurer, A. & Wessels, W. (eds.) 2001 *National Parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft,

Конституиране на специализирана комисия по европейските въпроси

Процесът на институционализиране на специализирани комисии по европейските въпроси се характеризира с различна динамика, обусловена от множество фактори, чието изследване е предмет на настоящия анализ.

Страните учредителки на европейските общности (ЕОВС – 1051 г.; ЕИО и ЕОАЕ – 1957 г.) споделят обща визия за историческата значимост на предприетите интеграционни усилия, чиито размах и амбиции се оценят основно в измеренията на значими външнополитически резултати: гарантирането на траен мир и сигурност за европейските народи.

Както свидетелстват множество източници, парламентарните институции на страните-учредителки са неизменно ангажирани с проблемите на преговорните процеси в навечерието на подписването на Римските договори: както позицията на френското правителство (януари 1957 г.), така и договорените споразумения (юли 1957 г.) са обект на интензивен парламентарен дебат⁴.

Обща практика в парламентарните институции на шестте страни-учредителки е да предоставят правомощия по въпросите, свързани с развитието на европейските общности и координацията и контрола върху дейността на изпълнителната власт, на комисиите по външните въпроси. Спорадични опити да се създадат *ad hoc консултативни структури* по въпросите на европейското законодателство са предприемани неуспешно в германския Бундестаг (т. нар. Съвет на старейшините функционира в периода 1963 – 1967 година), както и в двете камари на белгийския и италианския парламенти⁵.

Вътрешният политически контекст, в който се развиват европейските общности през първите две десетилетия след подписване на Римските договори, е

⁴ Nuttens, J-D. (2002) *Le Parlement Francais et l'Europe, L'article 88-4 de la Constitution*, L.G.D.J, p. 4

⁵ Millar, D. (1979), *Treatment of European Community matters by committees of the national parliaments*, in: Herman, V. & Schendelen, R. V. (1979) *The European Parliament and the National Parliaments*, Saxon House

доминиран от консенсус между основните политически партии и масова подкрепа за интеграционния проект, познат в литературата като „разрешителен консенсус“⁶.

Опитът да бъдат систематизирани данни относно момента на създаване на специализирани парламентарни комисии по европейските въпроси има потенциала да установи корелация между етапа на задълбочаване на европейската интеграция и официалното институционализиране на организационни форми, които се очаква да отговорят на определен адаптационен натиск. Както показват данните от таблица 5 ясно се очертават следните основни подхода:

a) В групата на страните-учредителки на европейските общности само горните камари на четири от националните парламенти пристъпват към институционализирането на специализирана комисия по въпросите на европейската интеграция и членството на страната в ЕИО в периода на първоначалното развитие на интеграционните процеси⁷. Само в един от случаите новосъздадената парламентарна комисия притежава ясно дефинирани задачи по отношение на процеса на европейска интеграция (*Комисията в Бундесрата*). Долните камари (в случая с Холандия – Горната камара) на страните-учредителки институционализират специализирани комисии под различна форма в отговор на външен адаптационен натиск с различен интензитет: френското Национално събрание и Сената пристъпват към промяна в организационната си структура в навечерието на първите преки избори за Европейски парламент през 1979 година, след които се прекратява практиката на пряко представителство на депутатите от националните парламенти в над-националната институция; Камарите на представителите в Холандия и Белгия, както и Камарата на депутатите в Люксембург създават специализирани структури в навечерието или непосредствено след влизането в сила на Единния европейска акт през 1987 г., чиято основна цел е

⁶ Lindberg, L.N. & Scheingold, S.A (1970) *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Harvard University Press, цитирано по: Нix, S. (2004) *The Political System of the European Union*, Macmillan Press

⁷ Първият опит за институционализиране на специализирани парламентарни комисии по въпросите на европейската интеграция датира към 1957 година, когато германският Бундесрат създава *Комисия по въпросите на общия пазар и зоната за свободна търговия* с цел да се предостави възможност на правителствата на федералните провинции да наблюдават непосредствено дейността на немското правителство в работата на Съвета. Горните камари на белгийския, италианския и холандския парламент също създават специализирани комисии съответно през 1962 г., 1968 г. и 1970 година.

да създаде правната рамка за завършване изграждането на вътрешния пазар; Бундестага и Камарата на представителите в Италия оптимизират системата на своите постоянни комисиии едва в навечерието на преговорите за създаването на Договора за Европейския съюз (подписан 1992 година в Маастрихт).

b) В групата на първата вълна от присъединили се към Европейските общности държави единствено Ирландският парламент не се възползва от „конституционния момент“ на ратифициране на договора за присъединяване на страната за да конституира специализирана структура по въпросите и надзора над европейския политически процес и ролята на националното правителство в него. Камарата на общините и датският Фолкетинг са практически първите парламентарни институции, които създават посоянни комисиии по европейските въпроси с широк мандат да дискутират (Великобритания) и дори да контролират (Дания) действията на изпълнителната власт в работата на Съвета без формално за това да съществува външен натиск (договорните основи, регулиращи дейността на общите институции и разширяващи обхвата на тените правомощия се изменят едва с влизането в сила на Единния европейски акт). Както ще стане ясно от анализа, предприетите промени са толкова радикални, че парламентарните институции в двете страни се превръщат в модел за „заимстване“ само на някои от аспектите на предприетите вътрешно институционални реформи.

c) Присъединяването към Европейската общност на трите „нови“ южноевропейски демокрации (Гърция 1981 година, и Испания и Португалия 1986 година) се осъществява в качествено нов контекст - пръвите избори за Европейски парламент прекъсват връзката на националните парламенти с европейското политическо и институционално пространство, а Единният европейски акт разширява сферите на компетентност на над-националните институции за приемане на огромния обем европейско законодателство, необходимо за изграждането на единния вътрешен пазар до 1 януари 1993 година. Гръцкият парламент е единствен от тази група, който предприема институционализиране на специализирана парламентарна комисия едва десетилетие след официалното присъединяване на страната към Европейската общност.

d) Първото разширяване на създадения с договора от Маастрихт Европейски съюз с три нови страни-членки маркира качествено нов подход: парламентарните институции на Австрия, Швеция и Финландия предприемат радикални стъпки не само за конституиране на постоянни специализирани комисии, но и за предоставянето на ефективни правомощия за ex ante консултации и контрол по отношение дейността на правителството по европейските въпроси.

e) Последната група от 12 нови страни-членки на ЕС следват различен подход, който е пряк резултат от промяната в политиката на ЕС за разширяване и водене на интензивен пред-присъединителен диалог и конституирането на парламентарната институция като важен участник в този процес чрез създаването на Съвместни парламентарни комитети в рамките на Европейските споразумения за асоцииране. Всички парламентарни институции създават специализирани комисии по европейските въпроси като част от вътрешно-парламентарен механизъм за подготовка и наблюдение върху работата на Смесените парламентарни комитети, а по-късно и за контрол върху процеса на преговори за присъединяване.

Таблица 1 – Институционализиране на специализирани комисии по европейските въпроси (КЕВ)⁸

Държава	Парламентарна институция	Година на присъединяване	Институционализиране на КЕВ	Състав и формиране на КЕВ
Франция	Национално събрание	1957 – ЕИО	Парламентарна делегация към ЕС ⁹ 1979 Комисия по европейските въпроси, 2008	48 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи
	Сенат		Делегация на Сената към ЕС ¹⁰ , 1979	36 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи
ФР Германия	Бундестаг	1957 - ЕИО	Комисия по въпросите на ЕС ¹¹ , 1991	33 депутата от Бундестага и 15 депутата от ЕП, последните без право на глас
	Бундесрат		Комисия за въпросе към ЕС ¹² , 1957	17 члена, всеки от тях представител на федералните провинции
Италия	Камера на депутатите	1957 - ЕИО	Комисия по политиките на ЕС ¹³ , 1990	Прилагат се общите правила за съставяне на парламентарни комисии
	Сенат		Постоянна комисия по въпросите на ЕС, 1968	27 члена
Белгия	Камера на представителите	1957 - ЕИО	Федерален консултативен съвет по европейските въпроси ¹⁴ , 1985	30 члена, от които 10 депутати от Камара на представителите, 10 депутата от Сената и 10 членове на ЕП
	Сенат			
Холандия	Камера на представителите	1957 - ЕИО	Комисия по европейските въпроси, 1986	27 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи
	Сенат		Постоянна комисия за организация на европейското сътрудничество ¹⁵ , 1970	13 члена и 11 заместника
Люксембург	Камера на депутатите	1957 - ЕИО	Комисия по външни и европейски въпроси, по отбраната, сътрудничеството и имиграцията ¹⁶ , 1989	11 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи

⁸ Маркирането на групите държави следва да подчертае принадлежността им към една вълна на резширяване. <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

⁹ La Délégation pour l'Union européenne

¹⁰ Délégation du Sénat pour l'Union européenne

¹¹ Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

¹² Ausschuss für Fragen der Europäischen Union

¹³ Commissione Politiche dell'Unione europea

¹⁴ Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes

¹⁵ Vaaste Commissis voor Europese Samenwerkings organisaties

¹⁶ Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Държава	Парламентарна институция	Година на присъединяване	Институционализиране на КЕВ	Състав и формиране на КЕВ
Великобритания	Камера на общините	1973 - ЕИО	Комисия за контрол по европейските въпроси ¹⁷ , 1974	16 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи
	Камера на лордовете		Комисия за Европейския съюз ¹⁸ , 1974	Общо 70, от които 18 на Комисията и 52 члена на 7-те подкомисии
Дания	Риксдаг	1973 - ЕИО	Комисия по европейските въпроси ¹⁹ , 1972 ²⁰	17 титуляра, 11 заместника
Ирландия	Камера на представителите	1973 - ЕИО	Съвместна комисия по европейските въпроси ²¹ , 1995	11 депутата от Камарата на представителите и 6 от Сената
	Сенат			
Гърция	Парламент	1981 - ЕИО	Специална парламентарна комисия по европейските въпроси, 1990	16 представители на парламента и 15 депутата от ЕП
Испания	Генерални кортеси	1986 - ЕИО	Съвместна комисия за европейските общности, 1986, трансформирана в Съвместна комисия по европейските въпроси, 1994	42 представители според споразумение на бюрата на двете камари
	Сенат			
Португалия	Асамблея на републиката	1986 - ЕИО	Комисия по европейските въпроси ²² , 1987	21 титуляра и 11 заместника
Австрия	Националрат	1995 - ЕС	Главна комисия ²³ , 1995 ; Под-комисия по европейските въпроси, 1995 ; Специална под-комисия за спешни въпроси, 1995	27 члена на Главната комисия, 17 титуляра и 17 засемтници в Под-комисия по европейските въпроси 5 члена на специалната под-комисия ²⁴
	Бундесрат		Комисия по европейските въпроси ²⁵ , 1996	15 члена, пропорционално представителство
Швеция	Риксдаг	1995 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1994	17 члена и 33 заместника с оглед представителство на всички парламентарни комисии
Финландия	Едускунта		Голама комисия, 1994 ²⁶	25 титуляра и 13 заместника, които могат да участват в дискусии
Държава	Парламентарна институция	Година на присъединяване	Институционализиране на КЕВ	Състав и формиране на КЕВ

¹⁷ European Scrutiny Committee

¹⁸ European Union Committee

¹⁹ Europaudvalget

²⁰ Комисия по европейските въпроси е създадена още през 1961 година с правомощия да извършва парламентарен контрол върху процеса на преговори за пълноправно членство в ЕИО

²¹ Първоначално създадена 1974 г., но нестабилна структура в парламент с липсващи традиции на вътрешна специализация

²² Comissão de Assuntos Europeus, подобна комисия съществува от 1980 г. с основна задача да подпомага преговорите за пълноправно членство.

²³ Hauptausschuss

²⁴ http://www.parlament.gv.at/PE/NR/HAUA/AINFO/Hauptausschusses_Portal.shtml

²⁵ EU-Ausschuss

²⁶ Suuri valiokunta, Stora utskottet, Комисията съществува от 1906 година, правомощия във връзка с европейските въпроси получава през 1994 г.

Полша	Сейм	1 май 2004 - ЕС	Комисия по въпросите на ЕС, 2001 ²⁷	Общ състав не-повече от 10% от пленарния състав, пропорционално представителство
	Сенат		Комисия по въпросите на ЕС, 1991	Няма формално ограничение за броя на членовете
Унгария	Национално събрание	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси ²⁸ , 1991	21 члена, пропорционално представителство
Чешка република	Камера на депутатите	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1995	21 члена, пропорционално представителство
	Сенат		Комисия по европейските въпроси, 1998	11 члена, пропорционално представителство
Словакия	Национален съвет	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 2004	10 титуляра и 10 заместника, по равно разпределени между мнозинство и опозиция
Естония	Риикикогу	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1997	Минимум 15 члена
Литва	Сейм	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1997	Между 15 и 25 члена, пропорционално представителство
Латвия	Сейм	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1995	Пропорционално представителство
Словения	Национално събрание	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 2004	14 члена, пропорционално представителство
	Национален съвет		Комисия по европейските въпроси и външните отношения, 1993	10 члена, представители на граждански и социални интереси
Кипър	Камера на представителите	1 май 2004 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1999	15 члена
Малта	Камера на депутатите	1 май 2004 - ЕС	Постоянна комисия по европейските въпроси и външните отношения, 1995	9 члена
България	Народно събрание	1 януари 2007 - ЕС	Комисия по европейските въпроси, 1996	17, Прилагат се общите правила за съставяне на парламентарни комисии
Румъния	Камера на депутатите	1 януари 2007 - ЕС	Съвместна комисия по европейските въпроси, 1995	35 члена, пропорционално представителство на парламентарни групи
	Сенат			

** Източници: Осми доклад на COSAC, октомври 2007, <http://www.cosac.eu>; *European Affairs Committees, ECPRD 2008*

²⁷ След сливане на предишните комисии по Европейска интеграция и по Европейско законодателство

²⁸ Но всяка постоянна комисия в унгарския парламент има създадена специализирана под-комисия по европейските въпроси

1.2. Сформиране, състав и честота на заседанията

Броят на специализираните структури по европейските въпроси в отделните държави е различен, доколкото в двукамарните парламенти на Белгия, Испания, Ирландия и Румъния са създадени съвместни парламентарни комисии с участието на представители от двете камари. Белгия е изключение от общото правило: веднъж създадена парламентарна комисия в горната камара се слива в обща структура. Подходът в подбора на състава в тези случаи е различен - в испанската Съвместна комисия по европейските въпроси представителството на двете камари се решава по споразумение на техните бюра, в Белгия е въведен паритетният принцип за равнопоставено представителство на депутатите от Камарата на представителите, Сената и Европейския парламент, а в случая с Румъния членовете на съвместната комисия се излъчват от двете камари в съответствие с принципа на пропорционалното представителство на парламентарните групи.

По отношение състава на комисиите по европейските въпроси в останалите горни камари и всички долни камари, общият подход е да се следва принципа на пропорционалното представителство на парламентарните групи. Като цяло може да се очаква този подход при съставянето на комисиите да засилва ефекта на мажоритарност и да ограничава практическото приложение на ефективни контролни механизми и влияние на парламентарната институция върху правителството. В същност, способността на комисиите да участват активно в процеса на формулиране на национална позиция по европейските въпроси е пряко зависима от два други фактора: *информационна обезпеченост* и *процедурни правила за осъществяване на парламентарен контрол*.

Равноправното участие на депутати от Европейския парламент в състава на комисиите по европейските въпроси е по-скоро изключение – освен в белгийския Федерален консултативен съвет по европейските въпроси, депутатите в ЕП от Гърция имат същия статут и правомощия като колегите си от националния парламент, членове на Комисията по европейски въпроси. Комисията на немския Бундестаг също има смесен състав, но депутатите от ЕП нямат право на глас.

Възможността на депутати от ЕП да участват в работата на националните парламентарни институции трябва да бъде оценена от гледна точка на външната експертиза за развитието на европейския политически процес, която е необходима както за изработване становищата на специализираните комисии по европейските въпроси, така и на останалите постоянни комисии, натоварени със задачи по хармонизиране на националното законодателство с европейските норми. Както показват данните от **таблица 6** практиките в различните държави-членки могат да бъдат обобщени в *три основни* подхода:

- a) Активно участие на депутатите от ЕП в работата както на специализираната, така и на останалите постоянни комисии, но без право на глас;
- b) Ad hoc участие на депутатите от ЕП в специализираната и/или постоянните комисии е по-рядко срещана практика, която няма за цел да допълни липсващи механизми от първи тип;
- c) Тенденция да се предоставя възможност за депутати от ЕП да участват с изказвания в пленарна зала. Тази практика е особено видима като тенденция в новоприсъединилите се държави-членки: в Унгария депутатите от ЕП могат да направят изказване в пленарна зала при обсъждане на законодателство, пряко произтичащо от нормите на ЕС, както и да представят пред пленарния състав становища за развитието на законодателната политика на ЕС в началото на всяка парламентарна сесия. Практиката в Литва разширява възможността за участие на депутатите от ЕП с правото да отправят въпроси към докладчици по законопроекти, свързани с хармонизиране на националното законодателство. В Холандия депутатите от ЕП са поканени да участват на сесията за годишния отчет на правителството по европейската политика на страната.

Таблица 2 – Участие на дептати от ЕП в работата на националните парламенти*

Държава	Парламентарна институция	Участие в работата на КЕВ			Участие в работа на други специализирани комисии			Участие в пленарна зала		
		Да	По специална покана	не	Да	По специална покана	не	Да	По специална покана	не
Франция	Национално събрание		X			X				X
	Сенат			X			X			X
ФР Германия	Бундестаг	X**					X			X
	Бундесрат			X			X			X
Италия	Камара на депутатите			X			X			X
	Сенат			X			X			X
Белгия	Камара на представителите	X**				X				
	Сенат	X					X			
Холандия	Камара на представителите	X			X			X		
	Сенат			X			X			X
Люксембург	Камара на депутатите		X			X				X
Великобритания	Камара на общините			X						
	Камара на лордовете			X						
Дания	Риксдаг			X			X			X
Ирландия	Камара на представителите	X					X			X
	Сенат	X					X			X
Гърция	Парламент	X**					X			X
Испания	Генерални кортеси			X			X			X
	Сенат			X			X			X
Португалия	Асамблея на републиката		X			X				X
Австрия	Националрат	X					X			
	Бундесрат	X					X			
Швеция	Риксдаг			X			X			X
Финландия	Едускунта			X			X			X

* Маркирането на групите държави следва да подчертае принадлежността им към една вълна на разширяване.

** Само в тези случаи депутатите от ЕП са по правило част от състава на парламентарната комисия по европейските въпроси.

Държава	Парламентарна институция	Участие в работата на КЕВ			Участие в работа на други специализирани комисии			Участие в пленарна зала		
		Да	По споциална покана	не	Да	По споциална покана	не	Да	По споциална покана	не
Полша	Сейм	X			X					X
	Сенат	X			X					X
Унгария	Национално събрание	X			X			X		
Чешка република	Камара на депутатите	X				X				
	Сенат	X			X					
Словакия	Национален съвет	X			X					X
Естония	Рийкикогу	X					X			X
Литва	Сейм	X			X			X		
Латвия	Сейм		X			X				X
	Национално събрание	X					X			X
Словения	Национален съвет	X			X			X		
	Камара на представителите		X			X				
Кипър	Камара на депутатите	X					X			X
Малта	Народно събрание		X			X				
България	Камара на депутатите		X			X				
	Сенат		X			X				

Източник: Трети доклад на COSAC, май 2007 <http://www.cosac.eu>

Монзинството от националните парламенти, в които няма формално уредено право за депутатите от ЕП да участват в работата на специализираните комисии са създали механизми за неформални съвместни срещи основно на постоянните комисии с представителите на страната в ЕП (Дания, Великобритания, Финландия, Италия, Ирландия).

Специфични процедурни правила съществуват в Белгия, където депутатите от ЕП, като пълноправни членове на Федералния съвет могат да отправят питання по европейската политика на белгийското правителство (практиката се базира на принципа за достъп до информация и не предоставя възможност за участие във форми на парламентарен контрол).

Честотата на заседанията на специализираните комисии по европейските въпроси е пряко зависима от: а) процедурните правила на самия парламент; б) обхвата на правомощия по осъществяване на парламентарен контрол; в) от ролята на комисията във вътрешно-парламентарния процес на координация и субординация.

Таблица 3 – Честота на заседанията на комисии по европейските въпроси

Комисии с регулярна честота на заседанията (по правило поне един път седмично)	Комисии с не регулярна честота на заседанията
Еднокамарни парламенти Швеция, Финландия, Португалия, Дания, България, Литва, Латвия, Естония, Словакия, Унгария	Еднокамарни парламенти Люксембург, Гърция Кипър Малта
Двукамарни парламенти с отделни комисии Франция (Сенат и Национално събрание), Великобритания (Камара на общините и Камара на лордовете), Германия (Бундестаг), Холандия (Камара на представителите), Италия (Камара на представителите), Словения (Национално събрание и Национален съвет), Полша (Сейм и Сенат), Чешка република (Камара на депутатите и Сенат),	Двукамарни парламенти с отделни комисии Холандия, Сенат (до един път месечно); Италия, Сенат Германия, Бундесрат
Двукамарни парламенти със смесена комисия Белгия Румъния	Двукамарни парламенти със смесена комисия Испания (до един път месечно); Ирландия

Адаптирани данни от: European Affairs Committees, ECPRD 2008

За да се обезпечи ефективната дейност на парламентарната институция по проблемите на европейската интеграция е необходима организация на дейността на специализираните комисии, която да съответства на ритъма на работа на цялата институция, на останалите постоянни комисии, както и на специфичния ритъм на

европейския законодателен процес. Правилата и практиките показват обща закономерност комисиите по европейски въпроси да заседават поне веднъж седмично.

Девиантните случаи са комисиите в еднокамарните парламенти на Люксембург, Гърция, Кипър и Малта, и смесените комисии в двукамарните парламенти на Испания и Ирландия, чиято честота на заседания не е регулярна.

Честотата на заседанията също така зависи от етапа, на който комисиите обсъждат законодателството на ЕС. Онези комисии, които се включват в процеса на по-ранен етап и по този начин демонстрират про-активно отношение, участвайки в подготовката на общностното законодателство, заседават по-често в сравнение с тези, които запазват реактивна позиция и се занимават основно с вече приети законодателни актове. Пример за това как националните парламенти могат директно да оказват влияние върху европейското законодателство в ранния му стадий е възприетата от някои от тях практика да провеждат дискусии по незаконодателните документи на Европейската комисия като белите и Зелените книги. Резултатите от подобни дискусии се оформят в специален доклад и се изпраща като консултативно становище на Европейската комисия. В датския парламент, например, подобни публични дебати се провеждат от 1999 г. Те се организират от Комисията по въпросите на ЕС в сътрудничество с една или повече постоянни комисии.

Сферите, в които парламентарните комисии упражняват компетентност също са обект на различия в установените практики. Комисиите по европейските въпроси във всички държави-членки притежават компетентност по въпросите, попадащи в обхвата на общите политики. Що се отнася до въпросите на Общата политика в областта на външните отношения и сигурността и Сътрудничеството в сферата на правосъдието и вътрешния ред, обаче, юрисдикционни правомощия притежават комисиите по европейските въпроси на едва половината от всички държави-членки (Австрия, Дания, Германия, Ирландия, Люксембург, Холандия, Швеция и Обединеното Кралство).

Еволюция на информационната и ресурсна обезпеченост

Съществено условие за възможността на националните парламенти да влияят и контролират политиката на ЕС е да получават необходимата информация за важните

решения и инициативи на ЕС, като например нови законодателни предложения на ЕК и работните позиции по тях в Съвета и ЕП.

Директен достъп до пълния обем от информация и документооборота в ЕС имат правителството и държавната администрация по силата на различните механизми за участие както в консултативните органи на Комисията във фазата на подготовка на законодателни предложения, така и в работните групи и специализираните комитети към Съвета, където практически се договаря подкрепата за всеки нормативен акт, който предстои да се приеме на министерско ниво.

Нормотворческият процес в ЕС освен това се отличава с различна динамика по отношение на процедурите, които се прилагат за приемането на законодателство в отделните сфери на компетентност. От голямо значение за възможността за реакция от страна на парламента на проектите за актове на ЕС и другите документи, е продължителността на периода между получаването на последните в съответния парламент и публикуването им.

Ключови индикатори за способността на националните парламенти да реагират своевременно на политическия процес в ЕС са *1) обемът от документи*, които имат възможност да ползват в подкрепа на своята дейност, както и *2) възможността да се изисква от правителството информация* относно очакваната национална позиция.

Първият индикатор може да бъде определен като външен за системата фактор, който търпи постоянно развитие с включването в няколко последователни реформи на договорите задължения за европейските институции да предоставят директно на националните парламенти пълния обем от документи, свързани с тяхното дейност в областта на европейското законодателство²⁹. В допълнение, от 2006 година

²⁹ Протокол № 9 за Ролята на националните парламенти в ЕС (приложен към Договора от Амстердам) националните парламенти трябва своевременно да получават от своите правителства всички нови предложения на ЕК, а задължение на Комисията е да препраща всички важни консултативни документи като зелени книги, бели книги и комюникета. Освен информационните канали, основани на интерпарламентарното сътрудничество и на приложението на Протокола за ролята на националните парламенти в ЕС, за нуждите на националните парламенти съществуват и други информационни източници: **Годишната законодателна програма на комисията** изготвя се от Комисията в сътрудничество с ЕП и съдържа подробен списък на законодателните предложения. Тя дава възможност на националните парламенти да получат предварителна информация относно предложенията, които ще бъдат обсъждани на заседанието на Съвета през годината. **Порталът “Legislative observatory” на ЕП и неговата ОЕИЛ база данни.** Базата данни ОЕИЛ дава възможност на националните парламенти да наблюдават движението на законодателните предложения. Наред с това, там може да бъде проследено развитието на даден законодателен текст в рамките на процедурата по обсъждането му и може да бъде

Европейската комисия води нова политика на максимална информираност на националните парламенти по силата на своята инициатива „Дневният ред на гражданите”³⁰. Политиката включва механизъм за незабавно предоставяне на парламентите на държавите-членки на всички консултативни документи (Бели книги, Зелени книги), свързани с изпълнението на законодателната инициатива, включително предложенията за законодателство. Целта на инициативата е да включи националните парламенти във фазата на подготовка на законодателни предложения чрез предоставянето на възможност за първоначални мнения, без обаче последните да имат обвързващ характер за действията на Комисията.

След въвеждането на тази процедура, практически всички национални парламенти имат непосредствен достъп до целия обем от документация, свързан с възможността да се направи първоначален скрининг на законодателните предложения на Комисията (за съответствие с принципа на субсидиарност и пропорционалност³¹). Новата процедура поставя специализираните комисии по европейски въпроси пред ново предизвикателство – да създадат механизъм за „филтриране” на постъпващата от институциите на ЕС документация с оглед на основните задачи на своята дейност.³²

Вторият индикатор е в голяма степен зависим от вътрешно-институционални правила и процедури и способността на парламента да изисква от правителството представянето на работата върху националната позиция под различни форми (участие на ресорен министър в заседание на комисията, предварителна информация под формата на паметни записки или становища, регулярна информация за участието на националните представители в работните групи към Съвета и др.).

направена прогноза за съдбата на текста през предстоящите етапи. **Базите данни PreLex и EurLex** отразяват основните етапи от процеса на вземане на решения и проследяват работата на различните институции, участващи в процеса. Тя съдържа и проследява движението на всички изготвени от Комисията предложения и информации от момента на предоставянето им на Съвета или на Парламента.

³⁰ European Commission: „*A Citizens' Agenda - Delivering Results for Europe*”, 10 May 2006 (COM(2006) 211 final)

³¹ Тази процедура вече е формализирана с влизането в сила на Договора от Лисабон, който въвежда „системата за ранно сигнализиране”

³² В редица парламенти на страни-членки на ЕС, освен секретариатите на Комитетите по европейските въпроси са създадени и други помощни органи (отдели, секретариати), които се занимават с Европейския съюз (Дания, Финландия, Унгария, Австрия). Специалните отдели или секретариати за ЕС се занимават с връзките с европейските институции; с изготвянето на анализи по стратегически въпроси на развитието на ЕС; с информационното обслужване на депутатите и на комитетите по европейските въпроси.

Някои парламенти имат разширен достъп до информация по европейски въпроси под формата на *обяснителни меморандуми* на своите правителства. Парламентите на Великобритания, Дания, Швеция, Финландия, Германия, Австрия и Холандия получават такава допълнителна детайлизирана информация от националните си правителства за всяко законодателно предложение на Комисията. Тези меморандуми могат да съдържат информация за икономическите обстоятелства за приемане на дадено предложение или гледни точки на неправителствени групи и представляват важен източник за допълнително информиране на членовете на националните парламенти.

Наблюдават се **три типа на информация**, съдържаща се в представената от правителствата позиция:

- информация, свързана със самото предложение на Европейския съюз – например тип процедура, цел на предложението;
- информация за въздействието за страната: законодателство, икономика, бюджет;
- информация за самите преговори: развитие на правителствената позиция, мнение на други европейски институции и на други страни-членки.

Таблица 4 – Еволюция на информационната обезпеченост³³

Държава	Документи от институциите на ЕС		Допълнителна информация, предоставяна от правителството	
	Редовно	Нередовно	В начална фаза на законодателна процедура	По време на процеса на преговори и гласуване
Франция	X		Специализирана информация	Мемурандум
ФР Германия	X		Специализирана информация	Мемурандум
Италия	X		Само резюмета	При поискване
Белгия		X	Обща информация	При поискване
Холандия	X		Специализирана информация	Мемурандум
Люксембург	X		Обща информация	При поискване
Великобритания	X		Специализирана информация	Мемурандум
Дания	X		Специализирана информация	Мемурандум
Ирландия	X		Обща информация	При поискване
Гърция		X	Не се предоставя	Не се предоставя
Испания	X		Обща информация	При поискване
Португалия		X	Обща информация	Кратка информация
Австрия	X		Специализирана информация	Мемурандум
Швеция	X		Специализирана информация	Мемурандум

³³ Маркирането на групите държави следва да подчертае принадлежността им към една вълна на резширяване.

Финландия	X		Специализирана информация	Мемурандум
Полша	X		Специализирана информация	Кратка информация
Унгария	X		Специализирана информация	Мемурандум
Чешка република	X		Специализирана информация	Обща информация
Словакия	X		Специализирана информация	Обща информация
Естония	X		Специализирана информация	Мемурандум
Литва	X		Специализирана информация	Мемурандум
Латвия	X		Специализирана информация	Мемурандум
Словения	X		Специализирана информация	Мемурандум
Кипър		X	Не се предоставя	Не се предоставя
Малта		X	Обща информация	Кратка информация
България	X		Обща информация	Обща информация
Румъния	X		Обща Допълнителна информация	Обща информация

* Адаптирано по: Maurer, A. *National Parliaments in European Integtraion*, Federal Trust online paper 06/02; *European Affairs Committees, ECPRD 2008*

Установените процедури за получаване на информация от правителството също варират от задължителна норма (често уредена и в конституционни текстове), през установена административна практика за обмен на документи до липсата на ефективно работещи механизми за редовно предоставяне на информация относно естеството на преговорните позиции за всеки от етапите на законодателния процес.

Обхватът на парламентарния контрол зависи не само от вида и количеството документация, предоставяна на националните парламенти от съответните правителства, но също така и от капацитета на парламентарната институция да проведе ефективно проучване и да състави становище. Поради тази причина, обхватът на парламентарния контрол може условно да се раздели на два етапа, всеки от които се характеризира с определени особености.

На първо място, при фазата на предоставяне на документацията, някои национални парламенти не получават пълния набор от документи, изготвени от различните органи и институции (Европейския парламент, работните групи на Съвета и комитетите във фазата на комитологията). Практиката в някои държави членки е правителствата да възприемат по-рестриктивен подход по отношение на информацията, която следва да предоставят, в сравнение с други. Тази тенденция се наблюдава в по-голяма степен при държавите учредителки на ЕИО и групата на присъединилите се през 80-те години южноевропейските „нови демокрации”. Дефицитът на информация се превръща в ядрото на множество конституционни промени, предприети от тези страни след влизането в сила на ДЕС от Маастрихт през 1993 година.

От съществено значение са ресурсите, с които конкретната институция разполага, за да разгледа ефективно предоставените ѝ материали. Съществуват *три разновидности на бази данни с европейски документи*, поддържани от парламентарната администрация. При първата разновидност става въпрос за *интегрирана база данни*, която се ползва от правителството и парламента. Такава система има например във Финландия и в Дания. При втората разновидност се създава *база данни на парламента*, до която достъп имат съответните комисии по европейските въпроси, наравно с другите органи на парламента. Такава е практиката в Австрия и Полша. В други страни (Унгария, Чешка република) Комисиите по европейските въпроси обслужват *собствени бази данни*.

Ефективното прилагане на пълния обем от функции от страна на специализираните комисии по европейските въпроси обаче остава зависимо от степента и навременността на информиране за хода на европейските дела, тъй като след въвеждането през 1979 г. на преки избори за ЕП, националните парламенти практически не разполагат с канали за представителство на ниво Европейска общност (ЕО) и ЕС. Ефективността на техните контролни правомощия е в още по-голяма степен ограничена с разширяване на областите, в които Съветът приема решения с квалифицирано мнозинство и след разширяването на обхвата на приложение на законодателната процедура за съвместно вземане на решения в ЕС. Опитите да се подобри достъпа до информация относно актове на ЕС е част от укрепване позициите на специализираните комисии по европейските въпроси.

Еволюция на функционалните правомощия

В различните държави-членки на Европейския съюз се наблюдават особености във връзка с компетентността на парламентарния орган, който отговаря за парламентарния контрол върху правителството при приемането на актовете на органите на Европейския съюз.

В някои държави този орган е компетентен да *упражнява контрол по всички въпроси, засягащи отношенията на държавата с Европейския съюз* – например Австрия, Гърция, Унгария, Португалия, Полша. В други държави комисията по европейски въпроси е с *по-ограничена компетентност*. Така в Словения, където Комисията по европейски въпроси към Националното събрание се занимава с

въпросите на общите политики и Сътрудничеството в сферата на правосъдието и вътрешния ред, Комисията за външна политика е компетентна да се произнася по въпросите на общата външна политика и политика за сигурност. Този модел е възприет и в българското Народно събрание.

Комисията по европейски въпроси към Сената на Чешката република разглежда въпросите от сферата на общностното законодателство и задължителните мерки на органите на Европейския съюз. Останалите комисии към Сената се занимават с въпросите от сферата на външните отношения и сигурността. Комисията в датския Фолкетинг не разглежда въпросите за отбраната и сигурността (компетентни са съответно Комисията по външни отношения и Комисията по правни въпроси). Във Финландия компетентна по въпросите по отбраната и сигурността е също Комисията по външни отношения.

Правомощията, с които са инвестирани специализираните комисии по европейските въпроси следват различна динамика на развитие, в зависимост както от конституционно зададените ограничения в националната политическа рамка, така и по отношение на общата стратегия на парламентарната институция за участие в европейския политически процес във всеки конкретен етап от неговото развитие.

Така през 1999 година по време на процеса на ратификация на Договора за ЕС от Амстердам френското Национално събрание приема изменение в Конституцията на Петата република, която предоставя възможност на парламента да се произнася по всички проекти на актове на ЕС³⁴.

През 1998 година правителството на Тони Блеър е принудено да уреди нормативно една вече установена практика на Камарата на Лордовете: Комисията по европейските въпроси в горната камара на британския парламент предприема по собствена инициатива в средата на 90-те години контрол върху европейските проекти, свързани с действията на съюза в сферата на правосъдието и вътрешния ред.

В някои държави комисията по европейски въпроси *упражнява и други форми на парламентарен контрол във връзка с отношенията с Европейския съюз*. В Полша министерският съвет информира Комисията по въпросите на Европейския съюз към Сейма на всеки шест месеца за участието на Полша в дейността на Европейския съюз.

³⁴ article 88-4, Constitution de la V Republique Francaise

Комисията по европейски въпроси в общия случай обсъжда и номинациите за определени постове в органите на Европейския съюз (такава е практиката в Дания, Германия, Чешката република, Австрия, Унгария, Литва, Латвия и др.)

Различия се наблюдават и с оглед на това дали парламентарният орган по европейски въпроси *е компетентен да се занимава с редовна законодателна дейност*. В повечето държави парламентарните комисии по европейските въпроси нямат правомощия във връзка с вътрешното законодателство (Словения, Гърция, Дания, Финландия, Унгария, Португалия, България) т.е. те не се занимават с хармонизацията на националното право с това на ЕС. В някои държави такава компетентност обаче е налице. Така Комисията по въпросите на Европейския съюз към Сейма на Полша и Комисията по европейските въпроси към Камарата на депутатите на Чешката република могат да дават становища и по вътрешни законодателни актове.

Практически *символично присъствие* в структурата и работата на парламентарната институция заемат специализираните комисии по европейските въпроси в гръцкия и кипърския парламент. Достъпът до информация е крайно ограничен, а основната функция на тези комисии е да предоставят арена за обсъждане дългосрочните приоритети на развитие на европейската интеграция и членството на страната ЕС.

Друга голяма група специализирани комисии по европейските въпроси могат да бъдат определени като *консултативни структури* за обмен на информация и обща експертиза за развитието на политиките на ЕС. Основните им функции се свързват с филтрирането на постъпващата документация, акумулирането на необходимата експертиза и предоставянето на експертни становища на останалите постоянни комисии в парламента, които в значителна степен са ангажирани с изработване на общото становище по проекти на европейското законодателство. В тази група могат да бъдат класифицирани Комисиите по европейските въпроси в Ирландия, Испания, Италия, Португалия, Франция, Белгия, Люксембург, значителна част от комисиите в новоприсъединилите се страни-членки в периода 2004-2007 година.

Третата основна група от специализирани комисии по европейските въпроси (Дания, Финландия, Швеция, Австрия, Великобритания, Германия, Литва, Латвия, Естония, Унгария) разполагат с повече или по-малко *развити правомощия* при

изработването на официалната позиция на парламента по основния обем от законодателни въпроси, както и на обвързващи становища за водените от правителствата преговори в Съвета.

Моделите на структурна адаптация

Комисии по европейските въпроси в парламентите на държавите членки се ползват с различни нива на компетентност и възможности за влияние върху изработването на становище от името на парламентарната институция по европейската политика на изпълнителната власт.

Моделите на структурна адаптация отчитат мястото на специализираната парламентарна комисия във вътрешната парламентарна структура по отношение правомощията, с които разполага да: 1) получава и разглежда пълния обем документация, свързана с нормотворческия процес в ЕС; 2) изработва становище от името на парламентарната институция по въпроси от европейската политика на националното правителство.

Структурна адаптация тип „концентрация”

При този тип системи парламентарните функции по координация, обработка на информация и експертиза и изработване становище от името на парламентарната институция се поемат от съответната специализирана комисия по европейските въпроси. Тя е упремаощена не само да получава и разглежда информацията за законодателни предложения на Комисията, но също и докладите за текущите преговори на правителството. Комисията по европейските въпроси е централното звено, което организира целия комплекс от дейности по 1) изслушване на ресорните министри, 2) консултиране на позицията по проектите за европейски нормативни документи с останалите постоянни комисии, 3) приемане на становище по преговорната позиция на правителството, 4) координация на националната позиция по време на текущи преговори в Съвета, 5) приемане на отчет на ресорния министър.

Типичен пример за централизирана структурна адаптация са комисиите по европейските въпроси в датския Фолкетинг, шведския Риксдаг, финландската Едускунта, австрийските Национален съвет и Федерален съвет, бринатските Камара на

общините и Камара на лордовете, унгарското Национално събрание, Сеймът на Латвия, литовският Сейм и др.

Специфично развитие в тази насока се наблюдава по отношение на специализираните комисии по европейските въпроси в германския Бундесрат. По салата на вътрешна реформа от 2006 година горната камара на германския парламент създава специализирана Камара по европейските въпроси, която разполага с правомощия да взема решения от името на Бундесрата, а способността на новата структура да реагира навреме на всички специални случаи, в които се изисква приемането на становище се подсилва с въвеждането на писмена съгласувателна процедура между членовете на Камарата по европейските въпроси³⁵.

Развитието на този модел на структурна адаптация е пряк резултат от стратегическия избор на парламентарната институция за активно участие в европейския политически процес във всички негови фази.

Структурна адаптация тип „секторизация”

При този модел специализираните комисии по европейските въпроси поемат важни задачи по сътрудничество под формата на филтриране на документите в ЕС и координацията относно по-нататъшните процедури за тяхното обсъждане в парламентарната институция, но политическата работа в тези системи се поема от ресорните постоянни комисии. Те обаче не са упълномощени да приемат становища по отношение на действията на изпълнителната власт от името на пленума, а могат, заедно или поотделно с ресорните постоянни комисии, да депозират доклади и предложения за обсъждане в пленарна зала. В общи линии вътрешният парламентарен процес в децентрализираните системи следва традиционния механизъм на парламентарната институция за работа по законодателни предложения и упражняването на контрол върху работата на правителството.

Типичен пример за децентрализирана структурна адаптация са комисиите по европейските въпроси в португалската Асамблея на републиката, белгийския Федерален съвет по европейските въпроси, делегациите по въпросите на ЕС във

³⁵ Седми редовен доклад на COSAC, <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>, последно консултиран на 28 март 2010 г.

френското национално събрание и Сенат, двете камари на италианския парламент, смесената комисия в испанския парламент, както и системите в Люксембург, Холандия, България, Полша и др.

Заклучение

От осемнадесети век насам парламентите са считани за централната институция на всяка демокретична политическа система. Представителните събрания се превръщат в ядрото на демократичните системи през 19 век. Както в теорията, така и в практиката е прието, че както законите трябва да бъдат приемани с одобрението на парламента, а политическата власт на управляващите трябва да произтича от и да бъде подложена на контрола на директно избраните на парламенти. В този смисъл всяка диагноза за „депарламентаризация“ на една политическа система поставя под въпрос нейната демократична легитимност.

Терминът се използва и за да обозначи две същностни характеристики на процеса на европейска интеграция – първо, на ниво ЕС Европейският парламент все още не разполага с равностойни законодателни правомощия на Съвета. На второ място, трансферът на законодателни правомощия в новосъздаващата се многостепенна система на управление не се осъществява като трансфер от националното към европейското ниво, а основно като трансфер от националната законодателна към изпълнителната власт. Втората тенденция има много по-голямо въздействие върху европейския политически процес отколкото първата: въпреки, че властовите правомощия на Европейския парламент се разширяват през годините в следствие на промени в конституционната основа на европейската интеграция, то националните парламентарни институции последователно губят своето влияние върху европейския законодателен процес заради разширяващия се обхват на сферите на компетентност на европейските институции и приеманото от тях европейско вторично законодателство.

Според широко застъпената и изследвана в политическите науки хипотеза европейският политически процес засилва влиянието на изпълнителната власт доколкото представителите на правителството имат контрол върху постоянно разширяващия се поток от информация, която се обсъжда и по която се вземат решения в различните структури на Съвета.

Освен това представителите на изпълнителната власт контролират процеса на договаряне в Съвета, генерирането на компромисни идеи и управлението на европейските институции. В същото време, властта на националните парламенти да контролират целия обем от действие на правителството в Съвета постоянно намалява.

Като правило, нито една институция не приема пасивно загубата на властови правомощия. Дисбалансът се компенсира посредством различни форми на адаптация.

Първата и най-видима реакция на националните парламенти засяга тяхната *институционална структура*. Голяма част от структурните ограничения и възможности, с които разполагат членовете на парламента са зададени от организационната структура на съответния парламент.

Провеждането на институционални реформи, които да компенсират загубата на законодателни правомощия в хода на задълбочаване на европейския интеграционен процес и да засилят участието на националните парламенти в европейския политически процес включва създаването на специализирани парламентарни комисии, които да разглеждат въпроси от законодателния дневен ред на ЕС, въвеждането на процедурни изисквания изпълнителната власт да информира националното законодателно тяло относно развитието на европейските политики; процедурни правила, позволяващи на законодателното тяло да приема резолюции по законопроекти на европейските институции. Като цяло тези мерки са насочени към увеличаване на контролните функции на парламентите по отношение на националните правителства.

Библиография

AGH, A. 2001, *Early consolidation and performance crisis: The Majoritarian-consensus democracy debate in Hungary*, West European Politics, Volume 24, Issue 3 July 2001, pages 89 - 112

AGUILA, Y. 1995, *Le rôle du Conseil d'Etat*, in : Roussillon, H. 1995, *L'article 88-4 de la constitution française: le rôle du parlement dans l'élaboration de la norme européenne*; Toulouse, pp. 161-171

ANDERSEN, S., & BURNS, T. (1996) *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance*. in Andersen S. & Eliassen K. A. (eds.) **The European Union: How Democratic Is It?**, Sage, London

BASILIEN-GAINCHE, M.-L. 2009, *Parlements scandinaves et affaires européennes: quand le contrôle de l'action gouvernemental devient modèle*, Revue du marché commun et de l'Union européenne ; No. 531, pp. 527-531

BENZ A. 2004 *Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, West European Politics, Volume 27, Issue 5 November 2004, pages 875 – 900;

BINDI CALUSSI, F. & GRASSI, S. B. 2001, *The Parliament of Italy: From Benevolent Observer to Active Player*, in: Maurer, A. & Wessels, W. (eds.) 2001 **National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?** Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 269-299

BINDER S. 1996 *The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1979-1990* American Political Science Review, Vol. 90, No. 1

BLONDEL, J. 1973, **Comparative Legislatures**, Prentice-Hall

BLÜMEL, B. & NEUHOLD, CH. 2001, *The Parliament of Austria: A large Potential with Little Implications*, in: Maurer, A. & Wessels, W. (eds.) 2001 **National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?** Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 301-311

BÖRZEL, T. A. 1999, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain*, Journal of Common Market Studies 37 (4): 573-596.

BORZEL, T. & RISSE, T. 2003, *Conceptualising the Domestic Impact of Europe*, in: Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds.) 2003: **The Politics of Europeanisation**, Oxford

BOSSAERT, D. 2001 *The Luxembourg Chamber of Deputies: From a Toothless Tiger to a Critical Watchdog?*, in Maurer, A. & Wessels, W. (eds.) 2001 **National Parliaments on their ways to Europe. Losers or Latecomers?** Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 301-311

COWLES, M. G., CAPORASO, J. A. & RISSE TH., (eds.) 2001, **Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change**, Ithaca, NY: Cornell University Press.

CYGAN, A. 2007, *Scrutiny of EU legislation in the UK Parliament: the first Thirty Years .. and Beyond*, in: O'Brien, J. and Tapio, R. (eds.) 2007, **National Parliaments within Enlarged European Union**, Routledge

DEHOUSSE, R. 1998, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure*, European University Institute – Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper No. RSC 98/11

DUBOIS, L. 1996, *The European Union: An Opportunity for the French Parliament to Recover Powers?* In: Smith, E. (ed). **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, London, Kluwer Law International, pp.49-63,

- DUINA, F. & OLIVER, M. J. 2005, *National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?*, European Law Journal, Volume 11 Issue 2, pp. 173 - 195
- FALKNER, G. 2001 *The Europeanization of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies*, EIoP, Vol.5 (2001) №13,
- FITZMAURICE, J. 1996, *National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member States*, West European Politics, Volume 19, Issue 1 January, pages 88 - 96
- GOETZ, K & MEYER-SAHLING, J-H., 2008 *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, Living Reviews in European Governance, Vol. 3 (2008) No. 2: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>, последно посетено на 26 септември 2009
- GROUD, H. 1991, *Les délégations parlementaires pour les communautés européennes. Adaption des assemblés au processus de construction européenne?* Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger; Vol. 5, pp.1309-1329
- GYÖRI, E. 2007, *The Role of the Hungarian Parliament in EU Policy-Making after Accession to the Union: A Mute Witness or a True Controller?*, in: O'Brenann, J. & Tapio, R. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge
- HAENEL, H. 2006, *National Parliaments: a bulwark for Europe*, Fondation Robert Schuman, Notes de la Fondation Robert Schuman; Note 34, http://www.robert-schuman.org/notes/note34_an.pdf
- HANSEN, T.B & SCHOLL, B. 2002, *Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons*, EIoP Vol. 6 (2002) №15
- HEGELAND, H. & NEUHOLD, CH. 2002, *Parliamentary Participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: New Commers with Different Approaches*, EIoP, Vol.6 2002, №10,
- HEGELAND, H. 2007, *The European Union in national parliaments: Domestic or foreign policy? A study of Nordic parliamentary systems*, in: O'Brenann, J. & Tapio, R. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge
- HIX, S. & RAUNIO, T. 2000, *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, West European Politics, 23(4), 2000, pp. 142-168
- HOLZHACKER, R. 2002, *National Parliamentary Scrutiny Over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties*, European Union Politics, 3(4): 459–479
- HOLZHACKER, R. 2006, *National Parliaments* in: Graziano P. & Vink M. (eds.) **Europeanization: New Research Agendas**, Palgrave Macmillan

HOURQUEBIE, F. 1999, **Les Organes Spécialisés dans les affaires communautaires des parlement nationaux: le cas français et allemands**, L'Hartmann, Paris

HUBER P. M. 2002, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union – On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung,

JUDGE, D. 1995, *The Failure of National Parliaments?* in: Hayward, J. (ed.): **The Crises of Representation in Europe**, Frank Cass, London

KANEV, D. 1996 (ed.), **The Role of Parliament for the Consolidation of the New Democracies in Central and Eastern Europe**, Sofia, National Assembly Publ.

KANEV, D. 2002, *Parliament in Democratic Transition and Consolidation – The Bulgarian Case*, in: S. Kraatz, S. von Steinsdorff (Hrsg.) **Parlamente und Systemtransformation im Postsozialistischen Europa**, Leske + Budrich, Opladen, 2002, pp. 159-183.

KASSIM, H., Peters, B. and Wright, V. 2001 (eds.), **The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Changes**, Oxford University Press, Oxford

KARASIMEONOV, G. 1996, *The legislature in Post-Communist Bulgaria*, in: Olson, D. & Norton, Ph.: **The New Parliaments of Central and Eastern Europe**, Sage

KATZ, R. & WESSELS, W. 1999 (eds.) **The European Parliament, The National Parliament and European Integration**, Oxford University Press, Oxford

KÖNIG, T. 2008, *Analysing the Process of EU Legislative Decision-Making: To Make a Long Story Short*, *European Union Politics* 9 (1), pp. 145-165

KÖNIG, T. 2008, *Why do Member States Empower the European Parliament?*, *Journal of European Public Policy* 15 (2) pp. 167-188.

KÖNIG, T. & T. BRÄUNINGER. 2002, *The Politics of Institutional Change. Diverging Goals for Reforming the European Legislature* in: Steunenberg, B. (ed.) 2002 **Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform**, London: Routledge. pp. 80-96.

KÖNIG, T. & L. MÄDER 2009, *The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation*, MZES Working Papers 118. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research

KÖNIG, T. & S. HUG, (eds.) 2006, **Policy-making Processes and the European Constitution. A Comparative Study of Member States and Accession Countries**, London: Routledge

LAPRAT G. 1995, *Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea*, in Laursen, F. & Pappas, S. (eds.) **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, EIPA, Maastricht

LAURSEN, F. & PAPPAS, S. 1995 (eds.), **The Changing Role of Parliaments in the European Union**, EIPA, Maastricht

LAZOWSKI, A. 2007 *The Polish parliament and EU affairs; an effective actor or an accidental hero*, in: O'Brennan, J. & Tapio, R. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 2006, *Elaborating the New Institutionalism*, in: Rhodes, R.A.W. Binder, S. & B. Rockman (eds.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press

MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1984, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review* 78 (3): pp. 734-749

MARCH, J.G. & J.P. OLSEN 1998, *The institutional dynamics of international political orders*. *International Organization* 52(4), pp. 943-969.

MATTSON, I. & STROM, K. 1995, *Parliamentary Committees*, in: Doring, H. (ed.) **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Palgrave Macmillan

MAURER, A. & WESSELS, W. 2001 (eds.), **National Parliaments on their ways to Europe. Losers or latecomers?** Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft,

MAURER, A. 2002, *National Parliaments in European Integration*, Federal Trust online paper 06/02

MAURER, A. 2005, *The convention and the national parliamentary dimension*, ARENA Working Papers; WP 05/01, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_01.pdf

MAURER A. 2006, *National Parliaments in the Architecture in the Light of the Constitutional Treaty*, in: Barret G. (ed.), **National Parliaments and the European Union: the Constitutional Challenge for the Oireachtas and other member State legislatures**, Clarus Press, Dublin 2006

MAZEY, S. & RICHARDSON J. 1993 (eds.), **Lobbying in the European Community**. Oxford and New York: Oxford University Press.

MELSÆTHER, J. & SVERDRUP, U. 2004, *The parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap*, ARENA Working Papers; WP 04/17, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/wp04_17.pdf

MEZEY, M., 1979, **Comparative Legislatures**, Durham NC, Duke University Press

MILLAR, D. 1979, *Treatment of European Community matters by committees of the national parliaments*, in: Herman, V. & Schendelen, R. V. 1979, (eds.) **The European Parliament and the National Parliaments**, Saxon House

MUNRO, C.R. 1996 *The UK Parliament and EU Institutions – Partners or Rivals?* in: Smith, E. (ed). **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, London, Kluwer Law International

NEUNREITHER, K. 1994, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, Government and Opposition Volume 29 Issue 3, pp.299 - 314

NORTON, P. 1984, *Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer*, Teaching Politics, 13 (2), 1984

NORTON, P. (ed.) 1990, **Parliaments in Western Europe**, London, Frank Cass,

NORTON, P. 1994, *The Legislative Powers of Parliament*, in Flintermann, C. (ed.) **The Evolving Role of Parliaments in Europe**, Antwerpen: Maklu

NORTON, P. (ed.) 1995, *National Parliaments and the European Union*, Journal of legislative Studies, special issue 3/1995

NORTON, P. (ed.) 1996, **National Parliaments and the European Union**, London: Frank Cass.

NORTON, P. (ed.) 1998 *Old Institution, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK*, in Smith, E. (ed). **National Parliaments as Cornerstones of European Integration**, London, Kluwer Law International

NUTTENS, J-D. 2002, **Le Parlement Francais et l'Europe, L'article 88-4 de la Constitution**, L.G.D.J.

NUTTENS, J.-D. & SICARD, F. 2000, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, La Documentation Française, Notes et études documentaires; No. 5106. Paris

O'BRENNAN, J. & RAUNIO, T. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge

O'BRENNAN, J. & RAUNIO, T. 2007, *Conclusion: National Parliaments Gradually Learning to Play the European Game?* in: O'Brenann, J. & Tapio, R. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge

OLSON, D. & NORTON, Ph. 1994, **The New Parliaments of Central and Eastern Europe**, Sage

PASSOS, R. 2008, *Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union*, ERA-Forum; Springer Berlin / Heidelberg, Vol.9, pp. 25-40

PERNICE, I. 2001, *The role of national parliaments in the European Union*, Walter-Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI-Paper; paper 5, <http://whi-berlin.de/papers/2001.dhtml>

PIEDRAFITA, S. AND THEO J., 2009 *The role of national parliaments in European decision-making*, EIPA Scope ; Vol..1, pp. 19-25, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf

- POLSBY, N. 1975, *Legislatures*. in Greenstein, F. and Polsby, N.W. (eds.) Handbook of Political Science, Vol 5., pp. 257-319
- QUINTY, D. & JOLY, G. 1991, *Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative*, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger; Vol. 2, pp. 393-436
- RASMUSSEN, M. 2006, *The Hesitant European: History of Denmark's Accession to the European Communities 1970-73*, in: Journal of European Integration History, Volume 11, Number 2, pp. 47-74
- RAUNIO, T. 1999, *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*, Government and Opposition; Vol. 2, pp. 180-202
- RAUNIO, T. 2004, *Towards Tighter Scrutiny? National Legislatures in the EU Constitution*, Online Paper; WP16, http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/16_04.pdf
- RAUNIO, T. 2005 *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, European Integration online Papers ; WP 9, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-009.pdf>
- RAUNIO, T. 2005a, *Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation*, Journal of Legislative Studies, 11(34): 319–342,
- RAUNIO, T. 2009 *National parliaments and European integration*, ARENA Working Paper Series; WP 2, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2009/papers/WP02_09.pdf
- RIDEAU, J. 1996, *National Parliaments and the European Parliament: Cooperation and Conflict*, in: Smith, E. 1996, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*; London, pp. 159-178
- ROMETSCH, D. & Wessels, W. (eds.) 1996. **The European Union and the Member States: Towards Institutional Fusion?** Manchester and New York: Manchester University Press.
- SAALFELD, T. 1996, *The German Houses of Parliament and European Integration*, in: Norton, P. (ed.) 1996. *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
- SONTHEIMER, K. 1984, *Parliamentarism in Modern Times – A Political Science Perspective*, Universitas, 1984, 26 (1), *зміст* в Norton, P. (1994), *The Legislative Powers of Parliament*, in Flinterman, C., Heringa, A.W. and Waddington, L. (eds.) (1994) *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, 1994 MAKLU Uitgevers, Antwerpen
- TORBJORN B. 1997 *National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations*, Journal of European Public Policy, Volume 4, Issue 3 September 1997 , pages 373 – 387,
- TRAVERS, D. COPPOLECCHIA, H. & TOMLINS, A. 2002, *European affairs committees: The influence of national parliaments on European policies*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Brussels, <http://www.ecprd.org/ecprd/getfile.do?id=5087>

VEHAR, P. 2007 *The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession*, in: O'Brenann, J. & Tapio, R. (eds.) 2007 **National Parliaments within Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Purposive Actors**, Routledge

WESSELS, B. & KATZ, R.S. 1999 *Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, in Katz, R.S. and Wessels, B. (eds.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press

WESSELS, B. 2005 *Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not?* *The Journal of Legislative Studies*, 11:3, 446 — 465

WESSELS, W. & ROMETSCH, D. 1996 *Conclusion: European Union and National Institutions*, in Rometsch, D. & W. Wessels (eds.), **The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?**, Manchester: Manchester University Press, pp.329 and 362.