

# Процес на управление на ЕС

1. Фази в процеса на управление
2. Междуинституционални процедури за вземане на решение
3. Процедура за съвместно вземане на решение
4. Бюджетна процедура
5. Контрол и санкции

по т. 1

Фаза	Съдържание	Участващи основни институции
Подготовка на акта	На базата на анализ и оценка на въздействието се подготвя предложение за нов акт на ЕС	Европейска комисия, ЕЦБ. След Лисабон в областта на правосъдието и вътрешните работи може и група държави-членки и Съдът на ЕС.
Вземане на решение	Обсъждане, приемане или отхвърляне на акта (с или без изменения и допълнения)	Съвет на ЕС , Европейски парламент, ЕЦБ (процес на консултиране с държавите-членки, Европейската комисия , ЕИСК, Комитетът на регионите, заинтересовани социални групи)
Изпълнение	Приемане на подзаконови актове и на мерки за изпълнение на акта	Държавите-членки, Европейската комисия ЕЦБ, другите институции на ЕС, в рамките на техните компетенции
Контрол	Контролира се дали изпълнението отговаря точно на заложените в акта цели и дали то става съгласно предвидения обем средства	Съвет на ЕС (комитети) Европейски парламент Национални парламенти (субсидиарност) Европейска сметна палата (национални сметни палати) Съд на ЕС (национални съдилища) Европейска комисия (ОЛАФ)

## 2. Междуинституционални процедури за приемане на решения

Процедура	Участие на Европейския парламент (ЕП)	Преди Договора от Лисабон	След Лисабон
Факултативна консултация  (1958 – 2009)	Прилага се, когато политиката не предполага участие на ЕП. Тогава ЕП може да се самосезира – това е факултативна консултация. Становищата се поместват в Официален вестник, макар, че това не е задължително.	ОТП, Митнически съюз, СОПВР, ОПОВОС, Политика за развитие	Не се прилага
Императивна консултация  (1958 – )	ЕП задължително обсъжда предложения правен (обвързващ) акт от Европейската комисия или друга институция или държава-членка и приема становище, които се поместват в Официален вестник	Икономическа политика, Валутен съюз*, Данъчна политика, ОАП, Конкуренция	ОТП, ОВП, ОПСО, Политика за развитие, Икономическа политика, Валутен съюз, Данъчна политика, Конкуренция
Процедура на сътрудничество  (1987 – 2009)	Актът се разглежда само на едно четене в парламента. Измененията и допълненията на парламента се приемат или отхвърлят от Съвета на ЕО.	1987 – 1993 – Единен вътрешен пазар, 1993 – 2008 - Обща парична политика	Не се прилага

\* Парламентът дава становище по доклада на Комисията относно готовността на държава-членка за включване във валутния съюз. ОТП – Обща търговска политика, СОПВР – Сътрудничество в правосъдието и вътрешните работи, ОПОВОС – Обща политика в областта на външните отношения и сигурността, ОВП – Обща външна политика, ОПСО – Обща политика за сигурност и отбрана

## 2. Междуинституционални процедури за приемане на решения

Процедура	Участие на Европейския парламент	Преди Лисабон	След Лисабон
Процедура на съвместно взимане на решение – CODECISION (1993 - )	ЕП провежда две четения (обсъждания) на предложението за правен (обвързващ) акт и участва наравно със Съвета в процеса на приемането му. Възможно е и свикване на Помирителен комитет (трето четене)	Всички политики, освен , тези, където има процедура на сътрудничество, факултативна и императивна консултация	Нарича се вече “обикновена законодателна процедура”. Обхваща всички политики, освен тези, където се прилага процедура на императивна консултация.
Бюджетна процедура (1993 - )	ЕП обсъжда предложението на Комисията за годишен бюджет на ЕС и позицията на Съвета по това предложения. Възможни са изменения и допълнения (виж т.4) При многогодишните финансови рамки се прилага друга процедура, която завършва със споразумение между ЕП и Съвета.	Ограничения, установени с регламенти на Съвета – “задължителна част на бюджета”.	Възможно е да се искат изменения и в “задължителната част” на бюджета, но при съгласието на Съвета.
Ратификационна процедура (Процедура на съгласие) (1993 - )	Парламентът ратифицира (одобрява) основните договори, договорите за присъединяване и асоцииране и други договори със смесен характер (извън ОТП).	Конституционни въпроси, Политика на разширяване, Политика на добросъседство	Възможно приложение и в законодателството – актове против форми на дискриминация, спорове за субсидиарността.

### 3. Процедура на съвместно вземане на решение (“обикновена законодателна процедура” – чл. 294 от ДФЕС)



**Процедурата на съвместно вземане на решение е въведена през 1993 г. с Договора от Маастрихт. По това време тя се прилага само спрямо 15 области на дейност. Нейното приложно поле е значително разширено с последващите изменения и допълнения на основните договори. Сега се прилага по отношение на над 80 дейности на ЕС.**

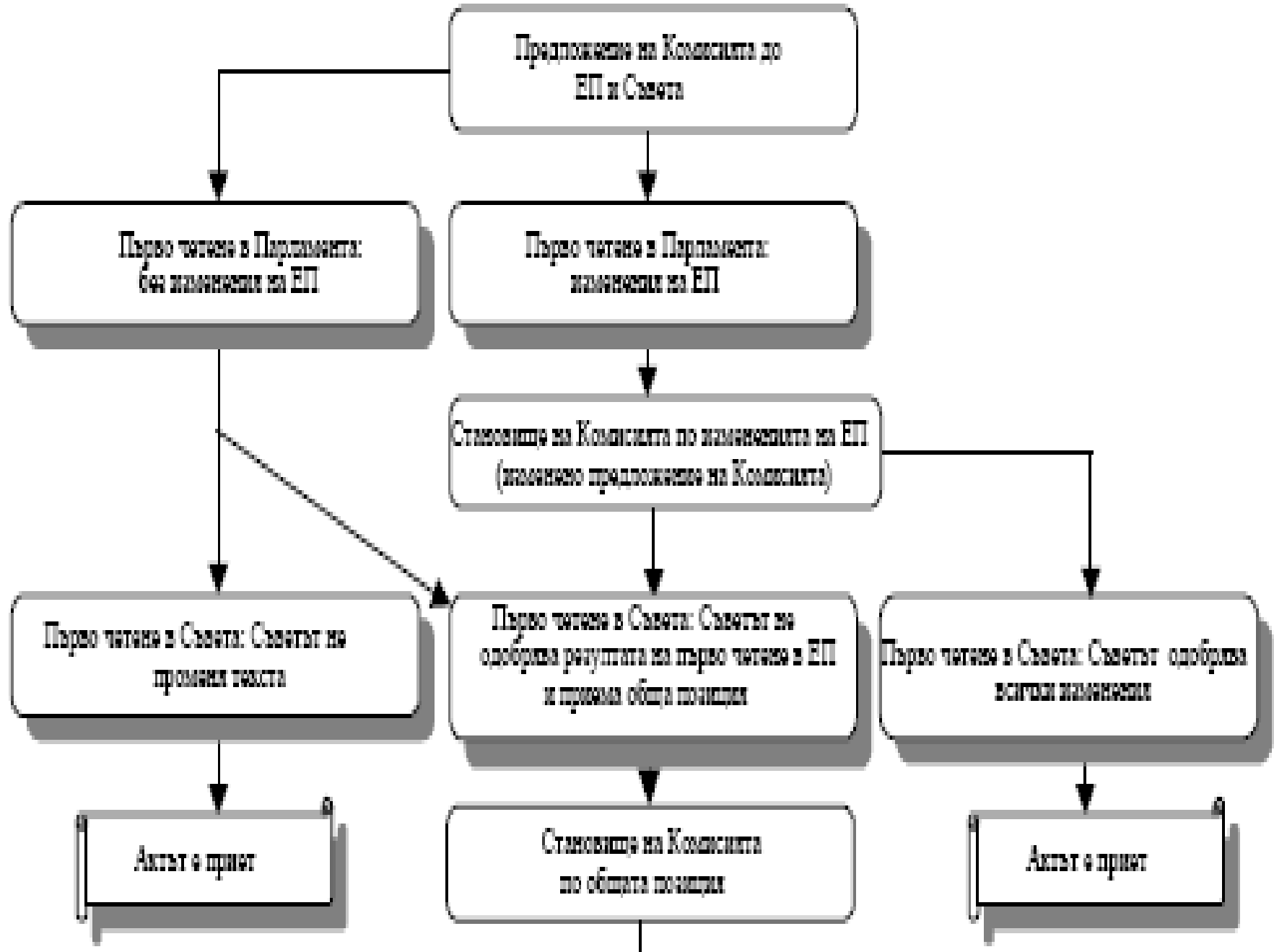
**Извън тази процедура остават някои аспекти на социалната политика, доколкото там компетенции има Съюза, икономическата политика, бюджетната и данъчната политика. Там актове се приемат само от Съвета и обикновено с единодушие.**

**Включва до три четения: първо четене, второ четене и трето четене (помирителна процедура), когато е необходимо. Процедурата може да приключи във всеки един етап, ако двата органа на законодателна власт на ЕС – Съветът и Парламентът постигнат съгласие (short track)**

#### *Първо четене*

3. Европейският парламент приемза позиция на първо четене и я предава на Съвета.
4. Ако Съветът одобри позицията на Европейския парламент, предложеният акт се приема с формулировката, която съответства на позицията на Европейския парламент.
5. Ако Съветът не одобри позицията на Европейския парламент, той приема своя позиция на първо четене и я предава на Европейския парламент.
6. Съветът изчерпателно информира Европейския парламент за основанията, мотивирали го за приемане на неговата позиция на първо четене. Комисията изчерпателно информира Европейския парламент за своята позиция.

# 1<sup>во</sup> ЧЕТЕНЕ



Директно отхвърляне на първо четене от ЕП нито е изрично забранено, нито е изрично предвидено в ДФЕС. Като неписано правило на първо четене ЕП **одобрява** предложението на Комисията, понякога без, но обикновено с изменения.

**Ако Съветът одобри с квалифицирано мнозинство всички изменения, внесени от Парламента** или ако ЕП е одобрил предложението без изменения, Съветът може да приеме акта.

Ако Съветът не може да приеме изцяло резултата от първото четене на ЕП, той приключва своето първо четене с текст, известен като **"обща позиция"**. **Комисията също приема своя позиция.**

През етапа на първото четене нито ЕП, нито Съветът са ограничени с **краен срок**, до който да приключат своето първо четене на предложението на Комисията.

*Второ четене*

7. Ако в срок от три месеца след предаването Европейският парламент:

- a) одобри позицията на Съвета на първо четене или не се произнесе, предложеният акт се счита за приет с формулировката, която съответства на позицията на Съвета;
- b) отхвърли, с мнозинство от съставляващите го членове, позицията на Съвета на първо четене, предложеният акт се счита за неприет;
- b) предложи, с мнозинство от съставляващите го членове, изменения в позицията на Съвета на първо четене, така измененият текст се предава на Съвета и на Комисията, която представя становище относно измененията.

8. Ако в срок от три месеца след получаване на измененията, внесени от Европейския парламент, Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство:

- a) одобри всички тези изменения, актът се счита за приет;
- b) не одобри всички изменения, председателят на Съвета, съгласувано с председателя на Европейския парламент, свиква помирителния комитет в срок от шест седмици.

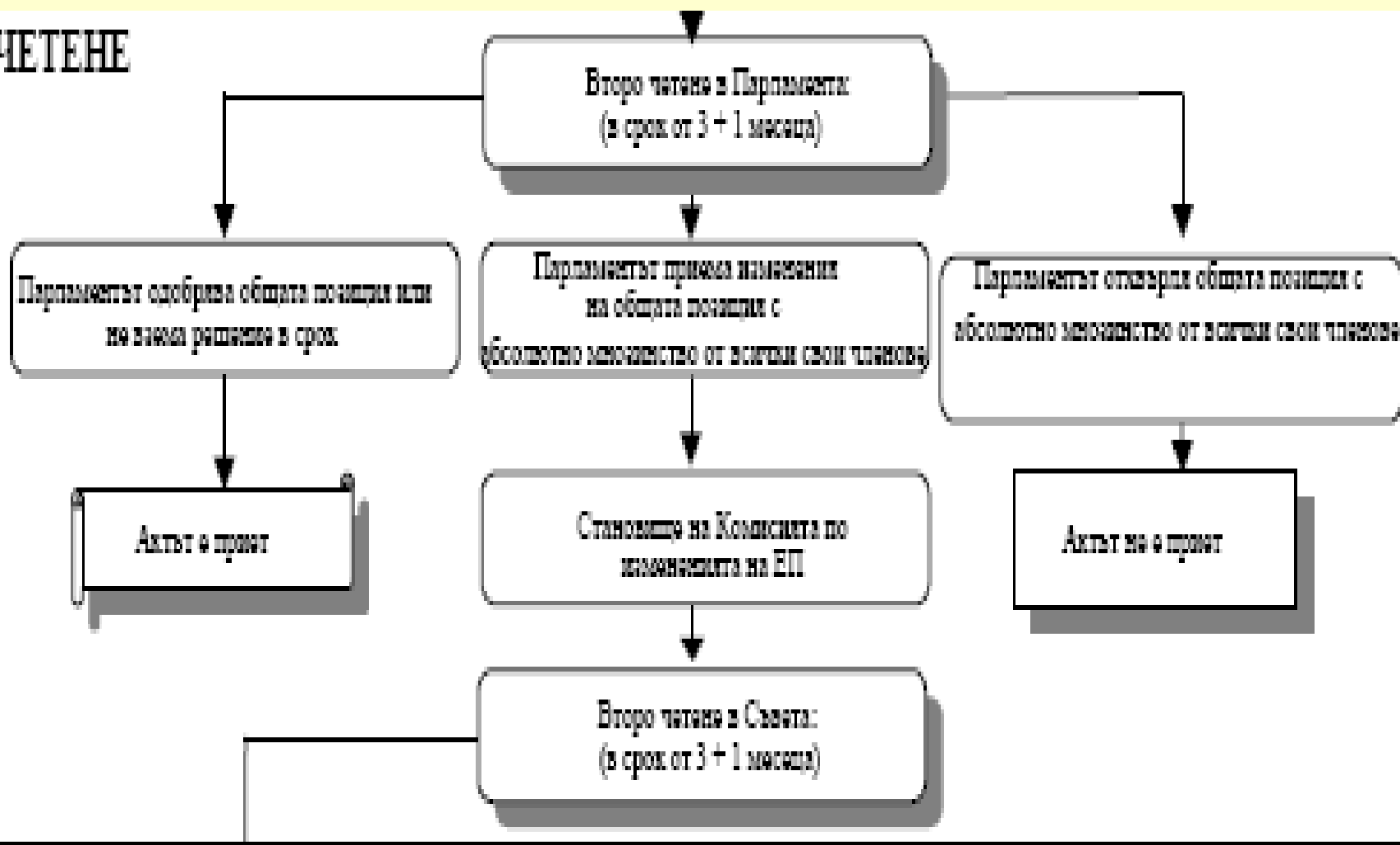
9. Съветът действа с единодушие относно измененията, за които Комисията е дала отрицателно становище.

## Второ четене

- За разлика от етапа на първо четене, етапът на второто четене е свързан със стриктни срокове за Европейския парламент. Няма обаче времево ограничение за изработването на общата позиция на Съвета. При изработването на общата позиция на Съвета се изисква и позиция от страна на Европейската комисия, но тя няма обвързващо значение за съвета (държавите-членки).
- В рамките на три месеца от оповестяването в пленарна зала на общата позиция на Съвета по промените, предложени след първото четене, Европейският парламент трябва да приеме общата позиция на Съвета, да я отхвърли напълно или да приеме отново своя позиция със съответните изменения и допълнения.
- Ако в рамките на три месеца Европейският парламент не приеме своя позиция, актът се счита за приет във вида, в който се намира в общата позиция на Съвета.
- Одобрението на общата позиция без изменения изисква подкрепата на *обикновено мнозинство от членовете* на ЕП (т.е. мнозинство на гласувалите (присъстващите) членове на Парламента), но отхвърлянето на общата позиция на Съвета изисква подкрепата на абсолютно мнозинство от членовете на Парламента (т.е. половината от списъчния състав + един).
- Отхвърляне на общата позиция от Парламента поставя край на законодателната процедура: тя може да бъде подновена само с ново предложение на Комисията. Такива случаи има, но са редки – например предложението за директива за етикети с т. нар. намалено съдържание на захар, мазнини и други вещества в храните.



## 2ро ЧЕТЕНЕ



**След второто четене на Парламентът следва т. н. второ четене (обсъждане) в Съвета.**

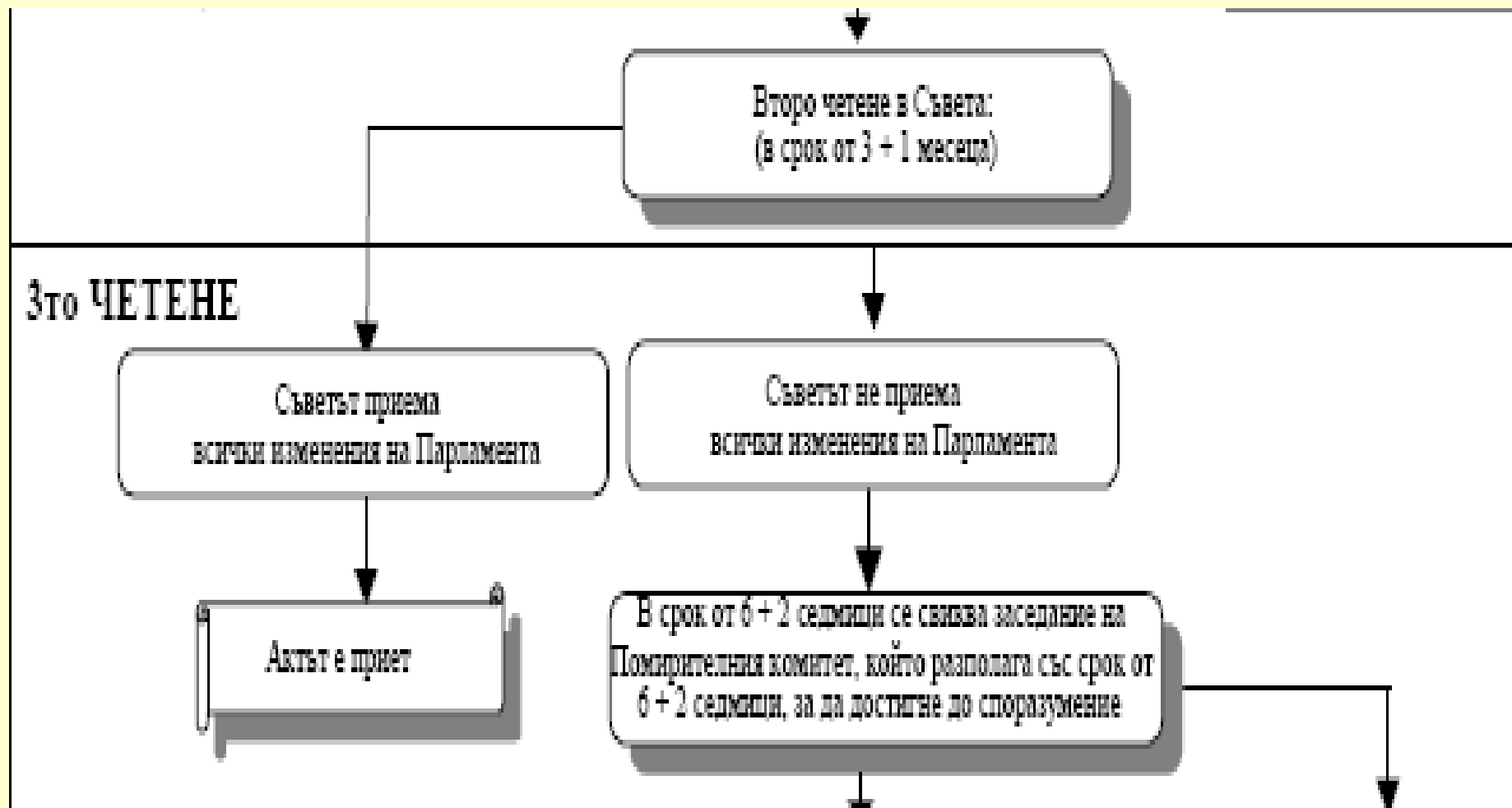
**На това второ четене Съветът може да одобри измененията и допълненията, предлагани от Парламента при неговото второ четене. Това става по правило с квалифицирано мнозинство, освен в случаите, когато ДФЕС изисква единодушие или когато Комисията се е противопоставила на предлаганото от Парламента изменение. Само ако Съветът приеме всички изменения и допълнения на Парламента актът е приет.**

**Ако Съветът не може да одобри всички изменения, внесени от Парламента, ДФЕС предвижда възможността за свикване на Помирителен комитет (помирителна процедура).**

**Това е всъщност трето четене на предложението за законодателен акт.**

### *Помирителна процедура*

10. Помирителният комитет, който се състои от членове на Съвета или техни представители и от равен брой членове, представляващи Европейския парламент, има за задача да постигне споразумение по общ проект с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните представители и с мнозинство от членовете, представляващи Европейския парламент, в срок от шест седмици от момента на неговото свикване, въз основа на позициите на второ четене на Европейския парламент и на Съвета.



## Помирителна процедура

Помирителната процедура се състои от преки преговори между Парламента и Съвета в рамките на Помирителен комитет, с оглед постигането на споразумение под формата на "съвместен текст".

Помирителният комитет се състои от две делегации: делегация на Съвета, съставена от един представител от всяка държава-членка (министри или техни представители) и делегация на

Парламента, съставена от същия брой членове на ЕП - сега 56!

Помирителният комитет трябва да бъде свикан в шест седмичен срок (или осем, ако срокът бъде удължен) от момента, в който Съветът приключи своето второ четене и уведоми Парламента официално, че не е в състояние да приеме всички негови изменения, внесени на второ четене.

Отправна точка за неговите разисквания са общата позиция на Съвета и измененията, внесени от Парламента на второ четене.

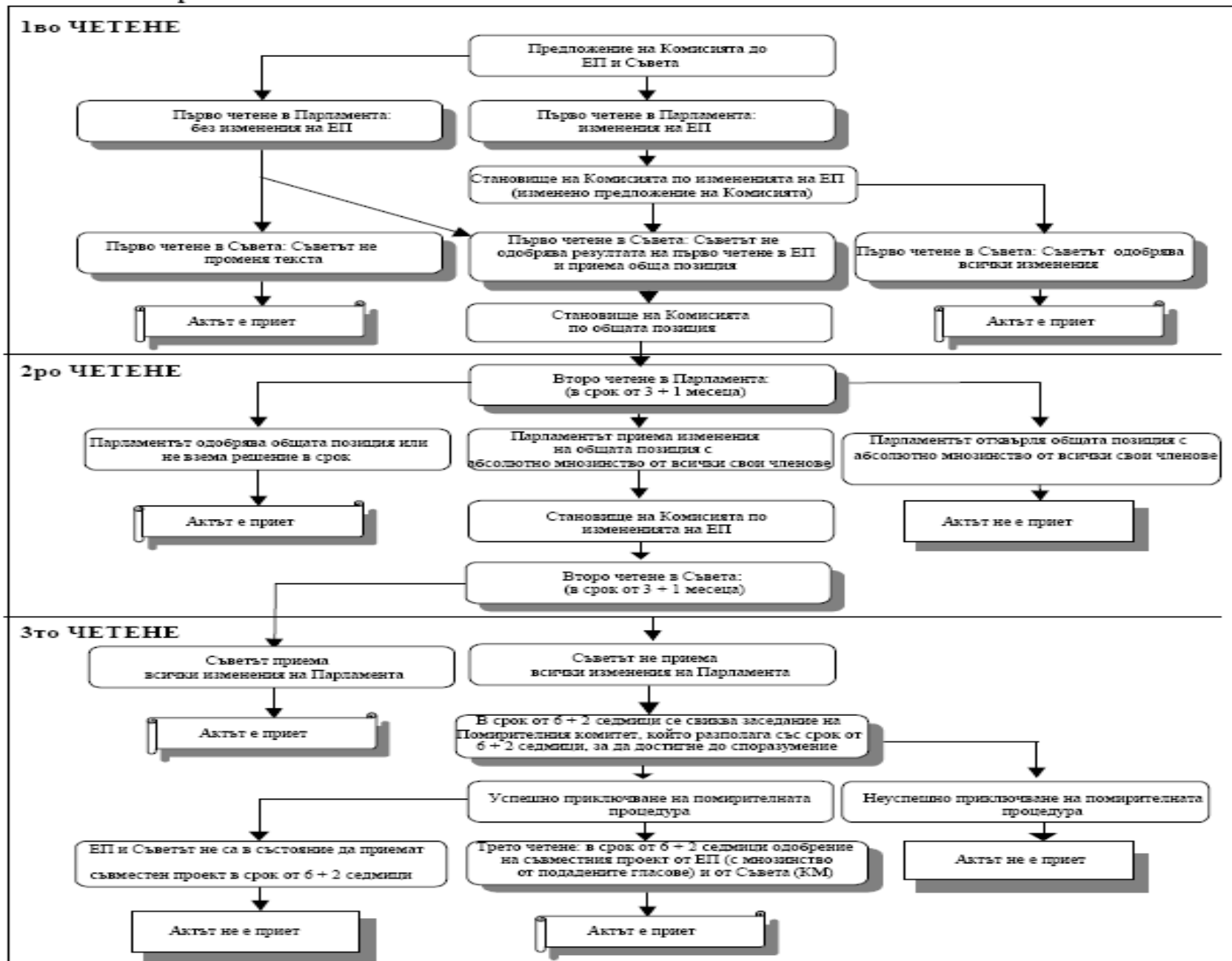
Комисията също взема участие в помирителните процедури с оглед сближаване на позициите на Парламента и Съвета.

12. Ако в срок от шест седмици след неговото свикване помирителният комитет не одобри общ проект, предложеният акт се счита за неприет.

### *Трето четене*

13. Ако в този срок помирителният комитет одобри общ проект, Европейският парламент и Съветът разполагат поотделно с по шест седмици от датата на одобрението, за да приемат съответния акт съгласно този проект, като Европейският парламент действа с мнозинство от подадените гласове, а Съветът – с квалифицирано мнозинство. Ако това не бъде изпълнено, предложеният акт се счита за неприет.

Приложение Д. Графично представяне на процедурата на съвместно вземане на решение



## 4. Бюджетна процедура

- Принцип на ежегодност на бюджета означава, че бюджетът се приема за една година (бюджетната година започва на 1 януари и приключва на 31 декември).

- Комисията подготвя проект на бюджет, който представя на Съвета и на Парламента.

- На тази основа Съветът на ЕС приема своя позиция, която препраща на Европейския парламент.

- Парламентът приема своя позиция в светлината на неговите политически приоритети . Ако парламент одобри позицията на Съвета или откаже да се занимава с този въпрос, бюджетът се счита за приет, но обикновено парламент приема изменения. Измененият проект за бюджет се предоставя на Съвета и на Комисията и председателят на Европейския парламент свиква среща на Помирителния комитет.

- Помирителният комитет трябва да излезе с общ проект в рамките на 21 дни, ако представителите на Съвета и на Парламента не могат да постигнат съгласие по съвместен текст, следва Комисията да предложи нов проект за бюджет.

- Ако Помирителният комитет постигне споразумение по съвместен текст, Парламентът и Съветът имат 14 дни, за да одобрят общия проект.

- Председателят на Европейския парламент подписва бюджета и той се публикува в Официалния вестник на ЕС.

# The budgetary procedure

## Treaty timetable

1 September (1)

Draft Budget (DB)

**Commission**

1 October

Council's position on the DB

**Council**

European Parliament's amendment on Council's position

**Parliament**

13 November  
(42 days)

EP approves  
*Majority of votes cast*  
or takes no decision

EP adopts amendments  
*Majority of component members*

**Budget adopted**

Council accepts  
Parliament's amendments  
within 10 days

**Conciliation**

13 November to  
4 December  
(21 days)

Joint draft

**Parliament & Council**

**YES**  
*within 14 days*

**NO**  
*within 14 days*

18 December  
(14 days)

Parliament &  
Council approve  
(or fail to decide)

Council rejects,  
Parliament has  
final word (2)

Council approves,  
Parliament rejects

Council &  
Parliament reject

**Budget adopted**

**Draft Budget rejected**

Commission submits a new DB

(1) In practice, the Commission endeavours to present the draft budget before the end of April/beginning of May.

(2) i.e. European Parliament approves the joint text and then, within 14 days of Council's rejection, decides (by a majority of its component members & 3/5 of the votes cast) to confirm all or some of its amendments

## 5. Контрол и санкции

### Член 258

(предишен член 226 от ДЕО)

Ако Комисията счита, че дадена държава-членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, тя издава мотивирано становище по този въпрос, след като е дала възможност на съответната държава да изложи своите съображения.

Ако съответната държава не се съобрази с това становище в срока, определен от Комисията, Комисията може да сезира Съда на Европейския съюз.

Трябва да се разграничават два вида санкции: срещу държави-членки и санкции срещу санкции, различни от държавите.

Обикновено санкции срещу държави-членки са свързани с иницирането и провеждането от Европейската комисия на т. нар. Процедура във връзка с нарушаване на договорите. (чл. 258 от ДФЕС). Тази процедура може да се иницира и от всяка държава-членка срещу друга държава-членка, но това не се прилага.

В крайна сметка санкцията обаче се налага от Съда на ЕС. Ако държавата-членка не я заплати тече наказателна лихва, но Съдът на ЕС няма как да застави държавата да плати против нейната воля, тъй като не разполага с изпълнителни функции.



Най-често Европейската комисия стартира процедура за сакционирание на държави-членки заради ненавреме транспонирани в националното законодателство директиви на ЕС.

### Член 260

3. Когато Комисията сезира Съда на Европейския съюз с иск по силата на член 258, тъй като счита, че тази държава-членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, тя може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според нея е съобразена с обстоятелствата.

Ако Съдът на Европейския съюз установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, той може да наложи на тази държава-членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, в рамките на размера, определен от Комисията. Задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда на Европейския съюз.

### Член 299

(предишен член 256 от ДЕО)

Актовете на Съвета, на Комисията или на Европейската централна банка, които налагат парично задължение за субекти, различни от държавите, имат изпълнителна сила.

Принудителното изпълнение се урежда от разпоредбите на гражданскопроцесуалните норми, които са в сила в държавата-членка, на чиято територия се осъществява. Изпълнителното основание се прилага към решението без допълнителен контрол освен за автентичност на акта, от страна на националния орган, определен за тази цел от правителството на всяка държава-членка, и за който то уведомява Комисията и Съда на Европейския съюз.