

СУБСИДИАРНОСТТА: ПОГЛЕД ОТДОЛУ

Георги Войнов

The Subsidiarity: A View from Below – by Georgi Voynov¹

This article examines the application of the principle of subsidiarity out of a member state's point of view. It observes the distinction in the nature of the different types of competences conferred to European Union and traces the role – if any – of member-states' participation in their exercise. The analysis is based on the assumption that once agreed to sovereignty transfer towards the Union (Van Gend&Loos), the member states would try to minimize its further limitation by keeping their own legislative field at its broadest scope. The subsidiarity is viewed both as a principle and a legal rule specifying in which case which level – EU or member state, should be competent to legislate. The article explores the development of the Union's primary legislation introduced by the Treaty of Lisbon. It accentuates the broader powers granted to the National parliaments to object the projects of community acts on the base of subsidiarity infringement (so called subsidiarity early warning mechanism).

I. 1. Проблемът „субсидиарност“

Настоящата разработка разглежда механиката на упражняването на предоставените на Общностите/ЕС компетенции с оглед на възможностите за участие на държавите-членки. Тя изхожда от допускането, че веднъж съгласили се на трансфер на суверенитет (*Van Gend&Loos*)², държавите ще се стремят да минимизират понататъшното му ограничение, опитвайки се да запазят максимален брой въпроси, които да решават самостоятелно чрез собственото си законодателство. Така, от една страна, е желанието им да решават

¹ *Georgi Voynov* is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. His research interests refer to the relations between the EU and its member-states, and especially, to law-making questions.

e-mail: voynovus@gmail.com

² Вж. „55 най-важни решения на Съда на Европейските общности“, с. 99 и сл.

въпроси, с които не могат да се справят сами по общ(ностен) начин, а от друга – неохотата за сътрудничество, която проявяват, почувствали заплахата от „предозиране“ с общностното лекарство.

Тези практически съображения се развиват в средата на концептуалния дебат между две движения, белязали развитието на обединена Европа от самото начало на този проект – застъпниците на федералната идея за развитие на обединението и поддръжниците на междуправителствения подход.

В началото на 90-те години промяната в Европа не само отдавна чука на вратата, ами е нахлула с взлом. Общностите са изправени пред доста сериозна крачка – създаване на политическия съюз, а субсидиарността се оказва твърде много на мода. Освен модна – за субсидиарност в европейски контекст се говори циклично от 1975 г. насам, тя се оказва и много полезна. Заема място сред основните нововъведения в Договора за Европейски съюз и става една от идеите, осигурили неговото приемане, след като фразата „federal goal“ отпада от проекторазпоредбата на чл. А. Харесват я всички, защото позволява всяка от страните да привиди в нея това, което иска: повече обединение или по-малко обединение.

Тъкмо изплъзващата ѝ се дефиниция, така добре вграждайки се в поредицата „обтекаема“ формулировки (доста ясната *федерална цел* отстъпва мястото си на *...един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се взимат при възможно най-стриктното спазване на принципа на откритост и колкото е възможно по-близо до гражданите*), се оказва причината за нейната важност, от една страна, и трудностите, които приложението ѝ представя в практиката.

Субсидиарността бива натоварена с големи очаквания. На нея е поверена задачата да регулира упражняването на поделените между общностите и страните членки компетенции – а това е твърде деликатна материя, към която държавите проявяват обяснима чувствителност. Така трудностите се очертават в два аспекта – от една страна, е важността на въпросите, призвани да намерят отговор чрез приложението на принципа (още повече че очакването е това да ста-

ва от само себе си, едва ли не технически), а от друга – неяснотите при неговото приложение.

Субсидиарността на следващо място демонстрира своята двойственост и в проявлението си едновременно като принцип – политически или правен, и като правна норма.

Едно изчерпателно разглеждане на проблема трябва да бъде двустранно – както от позиция *отгоре*, от общностното ниво, така и *отдолу* – от гледната точка на държавата членка. За първата част оставяме възможността за отделно изследване, което да се появи в недалечно бъдеще.

I. 2. Предмет, цел и метод

Предмет на изследване на настоящата статия е принципът на субсидиарност, разглеждан като бинарната опозиция възможност/препятствие за законодателно действие – на *конкретна държава членка*, а именно – България.

Целта на тази разработка е да даде отговор на въпроса *какви са възможностите* за една държава да „удържи“ областите от сферата на поделената компетентност в своя власт.

Изследователската задача е следователно да бъде *разкрита механиката* в действието на принципа (с оглед минимизиране на предоставената компетентност).

За постигането ѝ ще бъде използван *нормативен анализ* на принципа на субсидиарността, така както този принцип е разбран в общностното право. На следващо място ще бъде проучено отражението му на „местна почва“. Ще бъдат представени и видовете компетентност, с които са натоварени общностите, тъй като тази проблематика е системният фон, върху който действа субсидиарността.

За да се проследи еволюцията на идеята, преди тя да бъде нормативно закрепена, ще бъде използван *исторически подход* при разглеждането на документите.

Те собствено са актове на първичното право като Договора от Маастрихт, основал Европейския съюз; ревизията на учредителните договори на общностите, придобила известност като Единен евро-

пейски акт; ревизиите на ДЕС от Амстердам и Ница, Лисабонският договор, както и съотносимите към проблема протоколи към договорите. На следващо място проблемът ще бъде изследван в неговото „частно“ проявление – в рамките на държавата членка България. За наличие или липса на процедури на национално ниво, свързани с принципа на субсидиарност, на анализ ще бъдат подложени Правилникът на 40 Народно събрание и Постановление на Министерски съвет № 85/2007 г., установяващо механизма на координация по европейските въпроси.

II.1. Идеята за субсидиарност

Много полезно като изходна точка е определението на субсидиарността, заложено в мандата на работната група „Субсидиарност“ на Европейския конвент:

Субсидиарността е философски принцип, залегнал в социалната доктрина на църквата и възприет от германския федерализъм през 1949 г. и от общностното право през 1992 г., според който това, което по-малката управленска единица може да свърши по адекватен начин, не бива да се приема от по-голямата управленска единица, освен в случаите, когато тя може да го свърши по-добре.

Следователно субсидиарността следва да се разбира като инструмент, с помощта на който се определя кога съюзът трябва да предприеме действия в области, които не спадат към неговите изключителни правомощия (т.е. в повечето от сферите на действие на съюза)³.

Често се изтъква, че субсидиарността е принцип на политическата философия, свързан с доброто управление, което изисква решенията да се взимат на най-ниското (най-близо до гражданите) възможно ниво. По-високото ниво трябва да се намеси спомагателно, в случай че е необходимо за постигане на желаната цел.

Очертават се няколко дефиниционни елемента, съотносими към субсидиарността: 1) принцип; 2) взимане на решение; 3) най-

³ CONV 71/92 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071-c1en2.pdf>)

ниско ниво. Последното е свързано с *ефективност* – ескалацията на решението на въпрос, с който може да се справи и по-ниското звено в организацията, е ненужно и вредно; и с *демократическата легитимност* – във взимането на решение трябва да участват тези, които това решение би засегнало.

Латинският глагол *subsidiar* означава на първо място *в резерва съм, служа за резерва* и на второ – *идвам на помощ*. Прилагателното *subsidiarius* пък е *запасен, спомагателен, помощен, резервен*. Въпросът при субсидиарността е кой на кого помага. Това личи много ясно в редакцията на чл. 5 ДЕО.

Идеята на субсидиарността на концептуално ниво е сравнително проста, затова тя става и така привлекателна. Колкото проста, тя е толкова и недостатъчно разбрана, при това наистина толкова, че се оказва нужно веднага след подписването на ДЕС Европейският съвет на два пъти – в Бирмингам⁴ и в Единбург⁵, да взема отношение по субсидиарността Европейската комисия, Съветът и ЕП я конкретизират в междуинституционално споразумение от октомври 1993 г.⁶, а с ревизията от Амстердам основните постановки на субсидиарността са закрепени като акт на първичното право с Протокола относно приложението на принципите на субсидиарността и пропорционалността.

За да не се създава погрешно впечатление, Европейският съвет посочва, че субсидиарността е *динамична концепция*. Тук се корени и познатото разделение на „*позитивна*“ и „*негативна*“ субсидиарност⁷. „Негативната субсидиарност“ е тази, при която компетентността лежи в по-ниското ниво, и обратно, „позитивната субсидиарност“ показва идеята за компетентност на по-високото ниво.

⁴ Bull. EC 10–1992. Заключениеята на съвета са достъпни онлайн: http://www.europarl.eu.int/summits/birmingham/default_en.htm

⁵ Bull. EC 12–1992. Заключениеята на съвета са достъпни онлайн: http://www.europarl.eu.int/summits/edinburgh/default_en.htm

⁶ Вж. текста му в Tizzano, A et D. Vignes. *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, 1996.

⁷ Endo, K. *Subsidiarity and its enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe*.

Това, че субсидиарността е динамична концепция, има за цел да подчертае, че тя не е „*еднопосочна улица*“, която води до непрекъснатата експанзия на общностите компетенции – един от старите страхове на държавите членки, а и на част от гражданите им.

Субсидиарността на първо място е принцип. При това не само на политическата философия, а на реалното упражняване на (поделена) компетентност между две нива на управление, което в контекста на правото на ЕС обикновено се нарича *вертикално разделение на компетентност*.

Субсидиарността обаче не е принцип на предоставяне на компетентност, а принцип, който регулира *упражняването на вече предоставена компетентност*. И за да стане още по-трудно, предоставената на Общностите компетентност (което по правило става чрез класическото средство – подписване на международен договор или по-малко класическото – ревизия на вече подписан и действащ учредителен договор) не е еднаква – има чувствителна разлика в нейния интензитет.

Затова част от предоставената компетентност (това са възможностите, които обикновено се назовават като „трансфер на суверенитет“) е *ексклузивна*, а друга част не е – тя е *поделена*, в нейното поле държавите и Общностите се *конкурират* кой да действа.

Правилата на това съревнование се определят от принципа на субсидиарността. Без да е сложна, неговата „механистична“ схема включва две нива (ЕС – ДЧ), на които трябва репер кой кога да работи. Това е призвана да реши субсидиарността.

Тя обаче страда от един вроден недъг – тъй като не е проектирана от инженери и няма да действа сред машини, не е съвсем ясно дали механизмът ще работи толкова гладко, колкото се очаква⁸.

⁸ Свръхочакванията, с които е натоварена субсидиарността, са неин проблем от самото начало, неслучайно една от значимите статии по въпроса още след включването на принципа в първичното право беше озаглавена „Субсидиарността: Панацея или смокинов лист? (Emiliou, N. Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf? – In: O’Keefe, D. and P. M. Twomey (eds.) Legal Issues of Maastricht Treaty, Bath, 1994).

II. 2. Субсидиарността като принцип и като правна норма

Тук се проявява едно от характерните противоречия, свързано със subsidiарността. Бе вече посочено, че това е принцип, чрез който трябва да се определи кое от двете нива да се включи за решаването на определен проблем, т.е. за неговото регулиране (разбирано като създаване на законодателство).

Принципите, макар правната теория да не е съвсем единодушна за тяхната същност, се дефинират в отличие от правните норми, където нещата са далеч по-ясни. *Правната норма*, сочи се⁹, е общо и абстрактно правило за поведение, което се съдържа в признат за правната система източник и заради това притежава юридическа сила, а изпълнението му е гарантирано от прилагането на публична санкция.

Принципите обаче, ако прибегнем отново до етимологическия анализ, са *начала*. В правната теория обикновено са натоварени с качеството на решаващ аргумент при вземането на решение за формулировката/действието на правните норми. Т.е. в типичния случай те действат преди правните норми да са били конкретизирани, задавайки генетичните им характеристики.

Тук идва известно разколебаване дали subsidiарността *е действителност е принцип*. Отговорът е да, до известна степен. Същност е и принцип, и правна норма.

В дефинирането на subsidiарността в ДЕС е използван забележителен плеоназъм¹⁰ – е очертана на цели четири места. Най-напред още в преамбюла¹¹ на договора, представителите на високодоговарящите се страни записват:

⁹ Вж. напр. Ташев, Р. *Обща теория на правото*, С., 2007.

¹⁰ Именно той дава повод на Shilling, Th., *Subsidiarity as a Rule and a Principle*, or: *Taking Subsidiarity Seriously* да смята, че subsidiарността може да бъде правилно разбрана, само ако се възприема като едновременно принцип (дефиницията на чл. 2) и като конкретно правило (дефиницията на чл. 5).

¹¹ По време на междуправителствената конференция Политическия съюз се водят сериозни спорове за систематичното място, което да бъде отредено на принципа на subsidiарността – в преамбюла или в основния текст на договора. Първият вариант би подчертал силно политическата природа на принципа, докато вторият

... решени да продължат процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се приемат възможно най-близо до гражданите¹² съгласно принципа на субсидиарността...

Втората алинея на чл. А (настоящ чл. 1) на договора, като възпроизвежда почти дословно казаното в преамбюла, прокламира:

Настоящият договор бележи нов етап в процеса на създаване на един все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се взимат колкото е възможно по-открито и по-близо до гражданите.

Тук се вижда едното лице на двуликкия Янус – принципното. Няма никакво съмнение, че субсидиарността тук е очертана като принцип, съвсем близо до „класическата“ концепция – няколко равнища на управление, решенията на най-ниското възможно ниво. Основните аргументи за съществуването на принципа са *ефективност* (най-добро съотношение цена качество) и *легитимност*.

На следващо място – трето, последната алинея на чл. В (сега чл. 2) провъзгласява:

Целите на Съюза се постигат съгласно разпоредбите на този договор и предвидените в него условия и срокове, при зачитане на принципа на субсидиарността, както е дефиниран в чл. 5 от Договора за създаване на Европейската общност.

Най-интересното обаче тепърва предстои. Това е чл. 5 на ДЕО, който представлява най-важната разпоредба относно принципа на

би прекратил всякакви съмнения дали спазването на принципа подлежи на контрол от страна на СЕО. Всъщност, както изтъкват Cloos, J. et al (Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires, Bruxelles, 1994 p. 141 sq) първият вариант също не изключва съдебния контрол.

¹² Принципът търси близостта до гражданите неслучайно – те са последното равнище, което е от интерес за политическото действие. В контекста на ЕС обаче действието на принципа е „оковано“ в рамките на връзката държава общност (като все пак се има предвид разширението в посока на регионалните и местните власти). Причината за това е, че принципът регулира упражняването на законодателна компетентност, която може да се открие само при разглежданите равнища (а не и у обединения на гражданското общество например).

субсидиарност. Той включва три алинеи, които инкорпорират три отделни правни принципа.

Първата алинея, която закрепва принципа на предоставената компетентност, гласи:

Общността действа в рамките на предоставените ѝ компетенции и поставените ѝ цели по този договор.

Втората алинея касае принципа на субсидиарността. Тя гласи, че

- 1) ... в областите, които не са в обхвата на нейната изключителна компетентност,*
- 2) Общността действа съгласно принципа на субсидиарността,*
- 3) само ако и доколкото целите на предлаганото действие*
- 4) не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки и*
- 5) могат да бъдат по-успешно осъществени на общностно равнище заради обхвата и ефекта от предлаганото действие.*

Третата алинея на чл. 5, в която се прокламира, че действията на общността „не превишават необходимото за постигането на целите на този договор“, закрепва в първичното право принципа на пропорционалността, чиято природа го свързва тясно с принципа на субсидиарността.

В ал. 2 се проявява второто лице на двуликия Янус – нормативното. Имаме пряко позоваване на принципа на субсидиарността, но освен него имаме и дефиниран механизъм, макар и наистина дефиницията му да е твърде широка. Впоследствие тя постепенно е конкретизирана (междуинституционално споразумение, протокол в ДЕС-Амстердам, протокол в „европейската конституция“, протокол към Лисабонския договор).

От гледна точка на правната техника това определено е норма, а не принцип. При това е специфична от гледна точка на юридическата техника норма – тя е презумпция.

Презумпциите служат основно за две неща: на първо място затвърждават вероятното и обичайното състояние на нещата и на второ – обръщат доказателствената тежест.

Какво означава съждението за чл.5, ал.2 като презумпция? Неговата редакция поставя акцента върху негативната субсидиарност,

т.е. действието от страна на държавите членки е правилото/обичайното, а действие от страна на Общността – изключението. До това изключение се стига при кумулативното наличие на две условия – предлаганото действие да не може да бъде ефективно постигнато на национално ниво и в същото време да може да бъде постигнато на общностно. Освен това имаме два допълнителни ключа – качествен (да действа ли?) и количествен (колко да действа?), изразени съответно от „само ако“ и „доколкото“. Т.е. ако трябва да се действа на общностно ниво, нужно е ЕК да доказва това – дали и колко. Към настоящия момент това е част от задълженията ѝ с оглед на поверената ѝ законодателна инициатива – всяко предложение за законодателен акт трябва да бъде мотивирано от гледна точка на спазването на принципа на субсидиарността и пропорционалността. За държавите членки подобно изискване няма и това е логично.

Погледнато дотук, изглежда, че държавите имат предимство спрямо ЕК в конкурентната борба за правото на действие. Така *изглежда*.

Трудностите при прилагането на субсидиарността предстоят след еуфорията от ДЕС (доколкото референдумите в Дания и Франция, а и конституционното дело в Германия са „еуфория“) и са от съвсем практическо естество.

II.3. „Управлението“ на субсидиарността

Съблюдаването на принципа на субсидиарност е вменено в отговорност на всички институции на Общността. Логично е обаче тежестта на тази отговорност да бъде доста различна, имайки предвид нееднаквата роля, която играят те в законодателния процес.

II.3.1. Комисията

Заради правото си на законодателна инициатива най-важна при съблюдаването на спазването на принципа е функцията на Европейската комисия. Имайки предвид мястото на Комисията в институционалния триъгълник – изразител на интересите на самата общност,

логично е да се предположи, че нейното желание ще е да разглежда субсидиарността от нейната „позитивна“ страна.

Комисията трябва да представя експозе на мотивите за всяко свое предложение, което да съдържа детайлно обяснение относно аспектите, отнасящи се до субсидиарността. На нея също така е възложено изготвянето на ежегоден доклад, касаещ субсидиарността, който да бъде представян пред Европейския съвет и Европейския парламент¹³ чрез посредничеството на Съвета по Общи въпроси на ЕС.

II.3.2. Съветът

На него също е отредена значима роля при съблюдаването на принципа на субсидиарност. Логически функцията му трябва да е в противовес на Комисията, тъй като по дефиниция е защитник на националните интереси, т.е. на „негативната“ субсидиарност.

В рамките на проучванията на законодателните предложения на Комисията Съветът трябва да включва и част, посветена на субсидиарността. При извършването на този „тест за субсидиарност“ Съветът използва като отправна точка мотивите на Комисията за внасянето на законодателното предложение. В същото време, ако Съветът внася изменения в предложението на комисията, те на свой ред също трябва да са съобразени с приложението на субсидиарността. „Тестът за субсидиарност“ се извършва от компетентния по разглежданите въпроси състав на Съвета, а Съветът по Общи въпроси е натоварен с изготвянето на ежегоден доклад, подобен на този на Комисията, който се прилага към него.

Междуинституционалното споразумение, сключено от Комисията, Съвета и Европейския парламент, конкретизира процедурните въпроси, свързани с упражняването на правомощията им в светлината на приложението на принципа на субсидиарността.

¹³ Докладът, който е изготвен за пръв път още през 1993 г., носи наименованието „Better lawmaking“.

III.1. Субсидиарността отдолу

Разглеждана отдолу, subsidiарността се схваща като възможността на държавата членка да „удържа“ въпроси от сферата на поделена компетентност в своята законодателна власт.

Заради действието на примата на общностното законодателство не могат да бъдат приемани национални мерки, които са в противоречие с общностното законодателство¹⁴, а дори и това все пак да се случи, приложението им ще бъде блокирано. Следователно, за да постигне целта си, конкретната държава трябва да възпира законодателната амбиция на общностно ниво. Това може да стане по два начина – първо, преди да е готов крайният продукт на законодателния процес (политически контрол, предварителен) и на второ, след като тази възможност е пропусната (юридически контрол, последващ).

III.1.1. Юридически контрол

Делата, свързани с въпроси, касаещи subsidiарността, са допустими. Имат за основание *липса на компетентност* от страна на институциите на общността.

Съдебният контрол на прилагането на принципа на subsidiарност е оръжие в арсенала на държавите членки, т.е. обслужва отрицателната subsidiарност и има за цел да „сдържа“ експанзията на общностното действие в сферите на конкурентна компетентност.

Съдът, за разлика от други случаи, обаче проявява нехарактерна за него „скромност“. Оказва се, че принципът, така както е дефиниран в чл. 5 – политически твърде удобно, поставя много трудности

¹⁴ Именно поради тази причина анализът на законодателния процес във вътрешен план би бил ненужен. Както те подчертано по-нагоре в текста, задължение на Европейската комисия е да мотивира предлагания от нея акт със съответствие с принципа на subsidiарност.

Това обяснява и защо в Закона за нормативните актове subsidiарността не е спомената по име. В законодателната ни процедура обаче се изисква анализ на съответствието с правото на ЕС, който е част от мотивите към законопроекта (чл. 8, ал. 2, т. 5 ЗНА).

при практическото си приложение и още повече при евентуален съдебен контрол.

За решение по въпрос, свързан със субсидиарността, Съдът би бил принуден да прави прекалено сложни преценки относно *наличието на проблем*, който се нуждае или не от решаване на общностно ниво; *възможностите* за неговото решаване на ниво държава членка/държави членки и съответно Общност, както и тяхното съпоставяне; *ефективността* при упражняване на респективната възможност на действие – на държавата или Общността.

При произнасянето си той няма да е изправен пред характерния за една конституционна юрисдикция спор относно *границите на компетентността и нейното разпределяне*, а относно *ефективността* на нейното евентуално упражняване на общностно ниво.

На последно място, като възможно обяснение за нежеланието на СЕО да се заеме с по-активен контрол на спазването на принципа на субсидиарност може да се отбележи трайната му практика, насочена към задълбочаване на интеграцията, а не нейното фрагментиране.

III.1.2. Политически контрол

Освен юридическия контрол е предвиден и *политически*. За разлика от правния, който е последващ, политическият е предшествашо предложението за приемане на общностен законодателен акт.

Според сега действащата правна база възможностите на политическия контрол са доста ограничени.

На първо място това е така, защото основният канал, по който националните парламенти – а те, поне формално, разполагат с максимална легитимност, могат да контролират законодателния процес на общностно ниво е чрез контрола, упражняван над националните правителства.

Например в България според ПМС 85/2007, което установява механизма за координация по европейските въпроси, повтаряйки разпоредбата на чл. 105, ал. 4 от Конституцията на България, Министерският съвет (МС) информира предварително Народното съ-

брание (НС) и дава отчет за своите действия винаги, когато участва в разработването и приемането на актове на ЕС.

От 2007 г. в Правилника за организацията и дейността на 40 Народно събрание¹⁵ има нова глава 10 – „Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на ЕС“, която създава известна организация: след като получи от МС неговата *Годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз*, в едномесечен срок парламентът приема *Годишна работна програма на Народното събрание по въпросите на Европейския съюз* по предложение на парламентарната комисия по европейски въпроси. Тя на свой ред бива изпратена до кабинета. Годишната работна програма съдържа списък на проектите за актове на институциите на Европейския съюз, по които Народното събрание осъществява наблюдение и контрол. Актовете се подлагат на обсъждане в Комисията по европейските въпроси, която внася при председателя на парламента своя доклад, а той го изпраща до МС.

Накратко, механизмът включва размяна на книжа с цел взаимно информиране, с което парламентарният контрол – доколкото тук е очаквана някаква специфична форма, е изчерпен¹⁶.

III.1.2.1. Ница – днес

Към настоящия момент подобна е и възможността за политически контрол, предвидена от специалния Протокол относно ролята на националните парламенти.

¹⁵ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание.

¹⁶ За сметка на това на администрацията на Народното събрание са поверени известни функции, свързани със субсидиарността. Още в чл. 2 в Правилника за работа на администрацията на НС е записано, че тя трябва да се ръководи от членството в ЕС и субсидиарността (чл. 2, ал.4), които от редакцията на разпоредбата изглежда са разбирани като ръководни насоки на дейността на НС. На отдел „Парламентарна библиотека и проучвания“ е поверено извършването на „парламентарни проучвания и специализирани анализи в направления: съвременен парламентаризъм; национално законодателство, европейско законодателство и субсидиарност; анализ на прилагането на законодателството, на неговото социално въздействие и на резултатите от парламентарния контрол“.

Неговият основен текст е разделен на две части, озаглавени съответно *Информация за националните парламенти на държавите-членки* и *Конференция на комитетите по европейските въпроси*.

На Конференцията (КОСАК) е дадено правото „да представя пред Европейския парламент, Съвета и Комисията всички становища, които счита за необходими, относно законодателните действия на Съюза, по-специално във връзка с прилагането на принципа на субсидиарността, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и до въпроси, свързани с правата на човека“.

В същото време протоколът изрично подчертава, че становищата на КОСАК по никакъв начин не обвързват националните парламенти и не предопределят тяхната позиция.

III.1.2.2. Лисабон – утре

Лисабонският договор увеличава значително възможността на националните парламенти да упражняват контрол над спазването на принципа на субсидиарността, като в същото време разширява и кръга на случаите, при които може да бъде сезиран СЕО.

С новия *Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността* е вменено като задължение на Комисията да изпраща законодателните си предложения *едновременно* на държавите членки и на законодателя на съюза, а веднага след приемането им законодателните резолюции на Европейския парламент и позициите на Съвета също трябва да бъдат изпратени на националните парламенти.

Тези разпоредби са възпроизведени и в *Протокола за ролята на националните парламенти в Европейския съюз*. Неговият чл. 4 добавя още няколко детайла относно ролята на националните парламенти в европейския законодателен процес.

Така от момента на предаване на проекта за европейски законодателен акт на националните парламенти започва *осемседмичен срок*, преди изтичането на който законопроектът не може да бъде включен в дневния ред на Съвета. Освен това между включването му в дневния ред и приемане на позиция по него трябва да минат

десет дни. Дневният ред и резултатите от заседанията на Съвета, включително и протоколите от заседанията, в които Съветът обсъжда проекти за европейски законодателни актове, се изпращат директно на парламентите на държавите членки едновременно с изпращането им до техните правителства, постановява чл. 5.

Връщайки се отново на Протокола относно субсидиарността, трябва да се отбележи, че и тук е запазено вече съществуващото изискване проектите за европейски законодателни актове да се мотивират от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността, като аргументите се позовават на качествени критерии и когато е възможно – на количествени.

Чл. 6 и 7 на протокола третират *stricto sensu* политическия контрол за спазването на принципа на субсидиарността. Новостта тук е т.нар. *механизъм за ранно предупреждение* (станал известен като „жълт картон“). Така на всеки национален парламент или камара на национален парламент е дадено правото в *осемседмичен срок* от получаване на предложението за европейски законодателен акт да отправи до председателите на Съвета, Комисията и Европейския парламент *мотивирано становище*, в което се твърди, че принципът на субсидиарност не е бил спазен.

Европейският парламент, Съветът и Комисията са задължени да *вземат предвид* становищата на националните парламенти. Нещо повече, ако становищата, в които се твърди, че принципът на субсидиарност не е бил спазен, са поне 1/3 от общия брой гласове – всеки парламент разполага с по 2 гласа, разпределени в зависимост от парламентарната система, така че в двукамарните парламенти всяка камара има по един глас – проектът за европейски законодателен акт трябва да бъде преразгледан.

Задължението за преразглеждане на акта обаче не влече автоматично задължение за *неговата промяна*, напротив, институцията, от която излиза предложението за европейски законодателен акт, може да поддържа проекта. Тя все пак може да реши да го промени или пък съвсем да го оттегли.

Тук е предвиден по-малък праг – 1/4, за актове, внесени на основание на чл. 76 (Пространство на свобода сигурност и правосъдие) и

по-голям – 1/2, за актове, които се приемат по обикновената законодателна процедура, както вече се нарича процедурата по съвместно взимане на решение. Новият протокол дефинира механизма, за разлика от този, приложен към Договора за създаване на Конституция за Европа. Ако ЕК сметне въпреки тези 1/2 или повече мотивирани становища на националните парламенти да поддържа проекта, тя на свой ред защитава избора си – отново с *мотивирано становище*.

Преди първото четене *ЕП и Съветът вземат отношение* дали законодателното предложение е съвместимо с принципа на субсидиарност, претегляйки мотивите на националните парламенти и на Комисията. Разглеждането на законодателното предложение се прекратява, ако се постигне мнозинство над 55% от гласовете в Съвета или мнозинство от действителните гласове в ЕП.

Това е ново и е важно, защото всъщност дава достъп до „червения картон“ на националните парламенти. Този достъп е непряк – минава през мнозинство в Съвета или ЕП, но все пак е развитие във възходяща посока на възможностите, които националните парламенти имат дори спрямо „европейската конституция“, която сама по себе си засилваше ролята им немалко.

Чл. 8 на Протокола отново постановява, че Съдът е компетентен да се произнася по иски за нарушение на принципа на субсидиарността, макар категоричността да е само по отношение на процедурата по отмяна на неправомерни актове (контрол за законосъобразност), а не и производството по преюдициални запитвания.

Новото в случая е, че СЕО може да бъде сезиран не само от държава членка, но и нейната помощ и съобразно вътрешния ѝ правов ред, от националния ѝ парламент или от негова камара.

Възможност да сезира Съда относно нарушаването на принципа на субсидиарността от европейски закон получава и Комитетът на регионите. Възможността му обаче логично е ограничена само до такива законодателни актове, за чието приемане конституцията предвижда неговото консултиране.

Заклучение

В настоящия текст бе представена субсидиарността в контекста на общностното право – в проявлението ѝ на правен принцип и правна норма, регулираща упражняването на поделените между държавите членки и ЕС компетенции.

На пръв поглед изглеждаше, че формулировката ѝ е „защитна“ спрямо тях – т.е. затвърждава негативната субсидиарност. След анализ на конкретните възможности обаче бе изяснено – с оглед на спецификата на общостния правен ред (и най-вече приматът, с който се ползват неговите норми), че държавите не са в толкова благоприятна позиция при противопоставянето между техните законодателни възможности и законодателните възможности на по-високото ниво.

Тяхната роля е по-скоро защитна – те са принудени да „сдържат“ общностното законодателство, като в опита да си правят това могат да използват два отделни (по вид и по време на приложение) способа – политически контрол и юридически контрол.

За да бъде пълно изследването на субсидиарността като механизъм, нужно е върху нея да се погледне и от противоположната гледна точка – как изглеждат възможностите за законодателно действие от позицията на общностните институции. Тази проблематика ще бъде изяснена в нарочно изследване, каквото трябва да бъде посветено и на ролята на Съда на Европейските общности.

ЛИТЕРАТУРА

Учредителните договори на ЕО и ЕС; ревизиите от Амстердам и Ница; Конституцията за Европа, С., 2005.

Постановление на Министерски съвет № 85 от 17 април 2007 г. (<http://www.mfa.bg/bg/files/pdf/PMS%2085.pdf>)

Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (<http://www.parliament.bg/?page=app&lng=bg&aid=6>)

Bull. EC 10–1992

Bull. EC 12–1992

- CONV 71/92 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00071-c1en2.pdf>)
55 най-важни решения на Съда на европейските общности, С. 2007.
- Ташев, Р. *Обща теория на правото*, С. 2007.
- Cloos, J. et al. *Le traité de Maastricht: Genuse, analyse, commentaires*, Bruxelles, 1994.
- Emiliou, N. *Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf?* – In: O'Keefe, D. and P.M. Twomey (eds.) *Legal Issues of Maastricht Treaty*, Bath, 1994.
- Endo, K. *Subsidiarity and its enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe* (http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_24.pdf).
- Shilling, Th. *Subsidiarity as a Rule and a Principle or: Taking Subsidiarity Seriously*, 1995 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>)
- Tizzano, A et Daniel Vignes. *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, 1996.