

Процесс принятия решений в Европейском Союзе. Вклад национальных парламентов

*Зеленов Р.Ю.**

Современный этап объединения Европы на основе добровольного ограничения государствами своего суверенитета начинался в 50-е годы прошлого века. Европейский Союз выступает как сложное по своей структуре формирование, охватывающее две международные региональные организации: Европейское сообщество (ранее Европейское экономическое сообщество – ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии – Евратом¹. Вторую и третью опоры образуют две сферы деятельности: общая внешняя политика и общая политика безопасности и сотрудничество в области правосудия и внутренних дел (ОВПБ и СПСО соответственно). Эти составные части представляют собой органическое целое на основе интеграционных целей объединения государств-членов и единства системы институтов Европейских сообществ и Европейского Союза².

Институты являются основанием системы управления Европейского Союза, с правовой точки зрения они выделяются как характером и объемом ответственности, так и своими полномочиями. Основные цели и задачи Союза находят свое воплощение в нормотворческой деятельности институтов Европейских сообществ, которую в западной международно-правовой литературе принято определять как «законодательный процесс»³ или «принятие нормативного решения»⁴. В данной статье под «решением» понимаются все виды нормативно-правовых актов, принимаемых институтами и органами ЕС. Главное отли-

* Зеленов Роман Юрьевич – аспирант Института государства и права РАН.

¹ До июля 2002 г. в состав первой опоры входило Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). Парижский договор 1951 г. об учреждении ЕОУС был заключен на ограниченный период (50 лет). Данный срок истек 23 июля 2002 г., и со следующего дня ЕОУС прекратило свое существование.

² См.: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2002. С. 92.

³ См.: Craig P. and de Burca G. EC Law : text, cases, and materials. Oxford University Press Inc., New York, 1997. P. 120.

⁴ См.: Martin A.M., Nogueras D. J.A. Instituciones y derecho de la Union Europea. Madrid, 1994. P. 257.

чие решения как нормативно-правового акта состоит в том, что оно является юридически обязательным для своих адресатов, то есть его неисполнение влечет за собой определенные юридические санкции.

В рамках Союза основным институтом, принимающим акты законодательного характера, является Совет Европейского Союза⁵. Институтом, осуществляющим право законодательной инициативы, как правило, является Европейская Комиссия⁶. Все более активным участником законодательного процесса, выступая в разных качествах, становится Европейский парламент⁷. Принципы верховенства и прямого действия права Европейского Союза в государствах-членах, а равно тенденция к постепенному расширению компетенции интеграционного объединения вызывают потребность в увеличении степени вовлечения национальных парламентов в процесс выработки общеевропейских решений.

Существует несколько механизмов, обеспечивающих участие национальных парламентов в процессе принятия решений в Европейском Союзе. Все содержательные⁸ или территориальные⁹ изменения, вносимые в Договор о ЕС, должны быть утверждены государствами-членами, которые принимают окончательное решение по всем вопросам конституционной структуры европейского интеграционного процесса¹⁰. Используется формулировка: «ратификация происходит в соответствии с их надлежащими конституционными процедурами»¹¹, что предполагает участие национальных парламентов в данном акте осуществления государственной власти.

⁵ Совет Европейского Союза (Совет) – основной законодательный орган ЕС: принимает решения, обязательные для исполнения на всей территории ЕС; состоит из представителей (министров) всех государств-членов.

⁶ В последние годы Совет активно использовал право, предоставленное ему в соответствии со статьей 152 Договора, для того чтобы обращаться к Комиссии с требованием о направлении ему предложений, которые по получаемому результату являются подробными законодательными инициативами, которые Совет хотел видеть принятыми. См.: Sir Leon Brittan. «Institutional Development of the European Community». 1992. P. 567.

⁷ Европейский парламент (Европарламент) – один из руководящих институтов Европейского Союза: осуществляет функции консультаций и контроля за деятельностью ЕС, участвует в процессе создания законодательства и утверждает бюджет ЕС.

⁸ Статья 48 Договора о ЕС.

⁹ Статья 49 Договора о ЕС.

¹⁰ Jan A. Winter, Deirde M. Curtin, Alfred Kellermann, Bruno de Witte (eds.). *Reforming the Treaty on European Union – The Legal Debate* (Asser Institute Colloquium on European Law. Session XXV. September 1995), Kluwer Law International, The Hague, 1996. P. 185.

¹¹ Пункт 3 статьи 48, см. также пункт 2 статьи 49 Договора о ЕС.

Как это было отмечено выше, Совет Европейского Союза является главным органом принятия решений как для Европейских сообществ, так и для Союза в целом. Представители государств-членов в Совете получают демократическую легитимацию от национальных парламентов, министр несет политическую ответственность перед непосредственно избираемым национальным парламентом¹². Таким образом, Совет является демократически легитимным институтом в той степени, в какой национальные парламенты могут осуществлять эффективный контроль за деятельностью правительств государств-членов¹³. В настоящее время на данном уровне демократический дефицит Европейского Союза проявляется наиболее ярко¹⁴. Большинство национальных парламентов неспособно или не желают иметь правительство, которое несет полную ответственность за свои действия, что можно рассматривать как проявление некой разновидности национального демократического дефицита¹⁵. Развивая эту мысль, можно отметить, что национальные парламенты проявляют еще меньше интереса к позиции, которую занимает министр, представляющий интересы государства при принятии решения в Совете Европейского Союза.

Несмотря на то, что в Договоре о ЕС не стоит задача по урегулированию деталей взаимодействия между национальными парламентами и правительством, такое взаимодействие должно быть ускорено путем включения в Договор обязательства «надлежащих консультаций» между национальным парламентом и правительством прежде, чем министр займет какую-либо позицию в Совете¹⁶. Также можно предложить более формализованный механизм парламентского участия, при котором члены национальных парламентов оказывают поддержку представителю государства-члена в Совете¹⁷. Возможна форма непосредствен-

¹² См. Art. 17(2) of the Declaration on Fundamental Rights and Freedoms adopted by European Parliament on 12 April 1989 (OJ 1989, C 120/51).

¹³ Совет образован из представителей государств-членов министерского ранга, уполномоченных представлять свое правительство. Статья 203 Договора о ЕС.

¹⁴ Главная сложность заключается в том, что Совет не заседает открыто, прямым последствием этого является недоступность информации подобного рода национальным парламентам или, когда она доступна, ее недостаточность (EP Doc A3-0048/94, 1994, 10).

¹⁵ См.: W. Ungerer. «Institutional Consequences of Broadening and Deepening in the Community: The consequences for the Decision-making Process», CML Rev. (1993). P. 71-83.

¹⁶ H.D. Tjeenk Willink and W.J. Deetman. National parliamentary control of EU policy, report of the Speaker of the Upper House and the Lower House of the States General (the Dutch Parliament) for the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union in London on 12 May 1995.

¹⁷ Suggestion by the reflection Group on Institutional Affairs of the European Movement in its report of March 1995 (Europe (5 May 1995) p. 6).

ного участия парламентариев в процессе принятия общеевропейских решений, например когда Совет действует в качестве законодателя, представлять интересы государств-членов могут члены национальных парламентов¹⁸.

Для того чтобы иметь представление о позиции государств-членов по вопросу, находящемуся на рассмотрении, на стадии, предшествующей направлению проекта решения институтам в порядке осуществления законодательной инициативы, Комиссия, как правило, проводит консультации с национальными экспертами¹⁹. Представляется, что Комиссия должна также проводить консультации с компетентными парламентскими комитетами в национальных парламентах, которые представляют интересы населения государств-членов. Декларация о роли национальных парламентов в Европейском Союзе подчеркивает обязательство правительств гарантировать, «что национальные парламенты получают законодательные предложения Комиссии в надлежащие сроки для информации и возможного обсуждения»²⁰.

Система национального парламентского контроля в принципе могла бы обеспечивать демократическую легитимацию для осуществления публичной власти на европейском уровне, но на пути данного начинания существуют некоторые ограничения²¹. До тех пор, пока национальные парламенты не получают мандата и специальных процедур, позволяющих контролировать органы исполнительной власти на европейском уровне, демократическая легитимация деятельности Совета посредством национальных парламентов будет по-прежнему неадекватной.

Задача по информированию национальных парламентов о происходящем в Европейском Союзе законодательном процессе поставлена не только перед Комиссией и Советом. Европейский парламент обладает также обязательством, которое носит главным образом мораль-

¹⁸ Данное предложение было сделано французским министром Ламассоуром (на него ссылается Председатель Европарламента Кю Ханч в своем выступлении от 23 января 1995 г. на «Европейском политическом форуме», Европа (27 January 1995) Document № 1920, p. 6).

¹⁹ Национальные эксперты действуют в своем личном качестве и не являются представителями государств-членов.

²⁰ «Declaration on the role of the national parliaments in the European Union», declaration (№ 13), adopted by the Conferences of the Representatives of the Governments of the Member States and annexed to the Final Act of the Treaty of European union.

²¹ О деятельности национальных парламентов в Европейском процессе принятия решений см. также: Маклаков В.В. Парламенты стран-членов Европейского Союза. М., 1994.

ный характер – информировать членов национальных парламентов²². Существование двух разновидностей непосредственно избираемых институтов (Европейский парламент и национальные парламенты), оказывающих влияние на европейский процесс принятия решений, является следствием гибридного правового статуса граждан государств – членов Европейского Союза, которые одновременно являются гражданами национальных государств и гражданами Европейского Союза. Несмотря на различия, существующие между системой парламентского представительства на европейском и национальном уровнях, оба типа парламентов имеют одинаковые обязанности: гарантировать то, что граждане государств – членов Союза надлежащим образом представлены в европейском процессе принятия решений. То обстоятельство, что данные парламенты представляют одних и тех же граждан, но в разных качествах, заставляет их тесно сотрудничать друг с другом, но без ущерба для специфики их формирования и автономии полномочий.

Сотрудничество между Европейским парламентом и национальными парламентами может принимать различные формы. Один из вице-президентов Парламента несет особую ответственность за связи с национальными парламентами. Несмотря на то, что в соответствии с официальной позицией Европарламента деятельность на европейском уровне²³ является его исключительной прерогативой, он приветствует большее участие каждого национального парламента в определении европейской политики его собственным правительством и контроль за тем, как его правительство проявляет себя в Совете²⁴. Привлечение национальных парламентов на этих направлениях вносит свой вклад в усиление демократического контроля за деятельностью Европейского Союза. Одним из форумов, на котором встречаются, обмениваются информацией и консультируются друг с другом члены Европейского парламента и их национальные коллеги, выступает Конференция парламентов²⁵. Другой формой межпарламентского со-

²² См.: Report of the Commission on Institutional Affairs on the relation between the national parliaments and the European Parliament (by H.-J. Seeler), EP Doc. A2-348/88/A, 1989. P. 6.

²³ Например, участие в законотворчестве и контроль за деятельностью европейских институтов.

²⁴ Working together – the Institutions of the European Community and Union / Emile Noel, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996. P. 40.

²⁵ См.: Declaration (№ 14) on the Conference of the Parliaments, adopted by the Conferences of the Representatives of the Governments of the Member States and annexed to the Final Act of the Treaty of European union.

трудничества является Конференция органов, специализирующихся на делах Сообщества в парламентах Европейского Союза, на которой представители Комитетов по европейским делам национальных парламентов встречаются с членами парламентских комитетов Европарламента. Тем не менее подобные встречи не могут оказывать решающего воздействия на процесс принятия решений ни в национальных парламентах, ни в Европарламенте. Их основная задача заключается во взаимном обмене информацией и консультациях, чтобы все представители интересов граждан на обоих уровнях принимали решения с наиболее возможным знанием вопроса, находящегося на рассмотрении.

Европейский парламент и парламенты государств-членов нуждаются в помощи друг друга. Поскольку большая часть политики Союза осуществляется государствами-членами, Европарламент не может надлежащим образом следить за исполнением без сотрудничества с их парламентами²⁶. За последние три-четыре года широкое признание получила точка зрения, в соответствии с которой два уровня парламентской власти являются взаимодополняющими²⁷. Таким образом, как Европарламент выиграет от возросшей роли национальных парламентов в европейском принятии решений, так и последние могут получить значительную пользу от целого ряда возможностей и предложений сотрудничества, поступающих от Европарламента. Условие эволюции подобного рода заключается в том, чтобы оба уровня, Европейский парламент и национальные парламенты, оставались в своих соответствующих сферах компетенции и, самое главное, чтобы национальные парламенты не поддавались искушению быть непосредственно вовлеченными в институциональную систему ЕС. Это приведет к путанице и противоположным результатам.

Исследование существующих механизмов, обеспечивающих участие национальных парламентов в принятии решений на общеевропейском уровне, было бы неполным без рассмотрения соответствующих положений, которые нашли отражение в тексте Конституционного Договора Европейского Союза²⁸. В соответствии с принципом пред-

²⁶ Andrew Duff. *Reforming the European Union*. Federal Trust. London, 1997. P. 58.

²⁷ Neunreither K. «The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliament's» (1994) 29 *Government and Opposition* 299. P. 312-313.

²⁸ Preliminary draft of the Constitutional Treaty of 28 October 2002 (CONV 369/02). Текст Конституционного договора является проектом и призван служить в качестве основы для работы Межправительственной конференции, в которой принимают участие пред

ставительной демократии, закрепленным в Конституции²⁹, решения должны приниматься так открыто, как это только возможно, и так близко к гражданам, как это возможно. Европейские законы и европейские рамочные законы будут приниматься на основе предложения Комиссии в соответствии со стандартной законодательной процедурой в том виде, как она определена в статье III-302 Конституции. Конституцией закреплены требования, которым должен соответствовать проект решения, подготовленный Комиссией, например законодательное предложение должно содержать детальное обоснование, позволяющее дать оценку соблюдения принципов субсидиарности и пропорциональности³⁰. Должно пройти шесть недель между тем, как законодательное предложение было направлено Комиссией в Европейский парламент, Совет министров и национальным парламентам государств-членов Союза, и датой, когда оно будет включено в повестку заседания Совета министров для его принятия или для принятия позиции в соответствии с законодательной процедурой³¹. Национальные парламенты государств-членов могут направить Председателю Европейского парламента, Совету министров и Комиссии мотивированное мнение о том, согласуется ли законодательное предложение с принципом субсидиарности в соответствии с процедурой, изложенной в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности. За исключением срочных случаев, для которых имелись серьезные основания, никакое соглашение не может быть заключено по законодательному предложению в течение этих шести недель³².

Любой национальный парламент или любая палата национального парламента государства-члена может в течение шести недель с момен-

ставители правительств государств-членов, Европейского парламента и Европейской комиссии.

²⁹ Ч. 3 статьи 45 Конституции.

³⁰ Пункт 4 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности (далее Протокол о субсидиарности и пропорциональности). Обоснование должно включать оценку финансового воздействия и, в случае рамочного закона, последствий его принятия для норм, которые должны быть приняты государствами-членами, включая, когда это необходимо, региональное законодательство. Доводы в пользу заключения о том, что цели Союза могут быть эффективнее достигнуты на уровне Союза, должны быть подтверждены качественными, а там, где это возможно, и количественными данными.

³¹ Исключение составляют случаи чрезвычайной срочности, причины которой должны быть указаны в акте или позиции Совета министров.

³² Пункты 3 и 4 Протокола о роли национальных парламентов.

та передачи законодательного предложения Комиссии направить Председателю Европейского парламента, Совету министров и Комиссии мотивированное мнение, обосновывающее причину, по которой он считает, что предложение в целом не согласуется с принципом субсидиарности. На их усмотрение остается вопрос о том, будет ли необходима консультация с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями. Национальные парламенты государств-членов с однопалатной парламентской системой будут иметь два голоса, в то время как каждая палата двухкамерной парламентской системы будет иметь один голос. В тех случаях, когда мотивированные мнения о том, что предложение Комиссии не согласуется с принципом субсидиарности, составляют по крайней мере одну треть всех голосов, предоставленных национальными парламентами государств-членов и их палатами, Комиссия должна пересмотреть свое предложение³³. После подобного пересмотра Комиссия может принять решение поддержать, внести изменения или отозвать свое предложение³⁴.

В тексте Конституционного Договора Европейского Союза национальным парламентам государств-членов отводится важная роль в процессе принятия решений – они могут побудить Комиссию пересмотреть проект решения, при этом среди возможных вариантов последующих действий предусмотрена возможность отзыва законодательного предложения. На основных участников процесса принятия решений возложена обязанность по всестороннему информированию национальных парламентов государств-членов о принимаемых ими законодательных решениях и по предоставлению им информации, имеющей отношение к законодательному процессу. Представляется, что как Европарламент выиграет от возросшей роли национальных парламентов в европейском принятии решений, так и последние могут получить значительную пользу от целого ряда возможностей и предложений сотрудничества, поступающих от Европарламента. Создание на уровне национальных парламентов функционального механизма парламентского контроля за принятием общеевропейских решений является одним из условий дальнейшего развития интеграционных процессов.

³³ Данный порог должен составлять по крайней мере одну четверть в случае с предложением Комиссии или инициативы, исходящей от группы государств-членов в соответствии с положениями статьи III-165 Конституции по вопросу из области свободы, безопасности и правосудия.

³⁴ Пункт 5 Протокола о субсидиарности и пропорциональности.