

ЛЕКЦІЯ 7.

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

1. Еволюція становлення та структура Європейського парламенту.
2. Повноваження та процедури в Європейському парламенті.
3. Національні парламенти та Європейський парламент.
4. Європейський Парламент після прийняття Лісабонського договору.

1. Еволюція становлення та структура Європейського парламенту.

Протягом багатьох років Європейський парламент розвивався як інституція ЄС, отримуючи додаткові функції та повноваження та набуваючи все більшого значення в системі органів Співтовариства. Сьогодні парламент є єдиною безпосередньо обраною інституцією ЄС, що відповідає за представлення інтересів людей. Окрім формування та прийняття нового законодавства, він також здійснює аналіз діяльності інституцій ЄС та просування прав людини в Європі та за її межами.

Після створення в 1951 році першої європейської організації наднаціонального характеру – Європейського Об'єднання Вугілля та Сталі (ЄОВС), попередницею Європейського парламенту була Загальна Асамблея. Її повноваження були досить обмеженими і зводились в основному до контролю за діяльністю Верховного органу ЄОВС та окремими напрямками діяльності Об'єднання. Далеким від досконалості був і порядок формування цього органу: хоча Договором про створення ЄОВС було передбачено, що депутати Асамблеї повинні обиратись безпосередньо громадянами держав-членів, формування цього представницького органу здійснювалось непрямыми виборами - 78 депутатів обирались зі складу членів національних парламентів.

25 березня 1957 року у Римі було підписано ряд договорів, які передбачали створення Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (Євроатом). З набранням Римським договором чинності у 1958 році відповідні організації розпочали свою діяльність. Згодом було прийняте рішення про створення єдиного представницького органу для всіх існуючих на території Європи економічних організацій (ЄОВС, ЄЕС та Євроатому) - Європейської парламентської асамблеї. До повноважень цього органу було віднесено здійснення контролю за виконавчими органами відповідних регіональних організацій та виконання консультативних функцій. Парламентська асамблея зібралась у складі 142 членів на перше засідання в Страсбурзі 19 березня 1958 року. 30 березня 1962 року депутати Європейської парламентської асамблеї прийняли рішення про зміну її назви на Європейський парламент.

За умовами Римського договору, члени Європейської парламентської асамблеї повинні були обиратись громадянами держав, які ввійшли до складу Співтовариства, на основі прямого і загального виборчого права за єдиною для всіх держав процедурою. Аналогічний підхід до визначення порядку формування Асамблеї було закріплено у відповідній конвенції Європейської парламентської асамблеї, прийнятій у 1960 році. Однак, на практиці до 1979 року депутати представницького органу ЄЕС обирались непрямыми виборами: кожен національний парламент держав-учасниць у межах квот, відведених відповідній країні, обирав зі свого складу представників до Європейської парламентської асамблеї за системою, встановленою національним законодавством. І лише у вересні 1976 року Радою ЄЕС було схвалено Акт «Про вибори до Європейської парламентської асамблеї загальними прямими виборами», положення якого, однак, були закріплені внутрішнім законодавством держав-учасниць лише у 1979 році.



Структура Європейського парламенту

Президент обирається на два з половиною роки з поновлюваним терміном, тобто половину парламентського терміну. Президент представляє Європейський парламент стосовно зовнішнього світу та у відносинах з іншими інституціями ЄС. Президент здійснює нагляд за роботою парламенту та його установчих органів, а також керує дебатами на пленарному засіданні та забезпечує дотримання правил парламенту. На початку кожного засідання Європейської Ради Президент Європейського парламенту викладає точку зору парламенту та позицію стосовно питань порядку денного та інших питань. Після прийняття парламентом бюджету Європейського Союзу Президент підписує його та робить його функціонуючим. Президент ЄП та Президент Ради підписують усі законодавчі акти, прийняті в рамках звичайної законодавчої процедури.



Президент Давид Марія САССОЛІ.

Європейський парламент складається з 751 члена, обраного у 28 державах-членах розширеного Європейського Союзу. З 1979 року депутати Європарламенту обираються прямим загальним виборчим правом на п'ятирічний період.



DISTRIBUTION OF SEATS BY POLITICAL
GROUPS AND MEMBER STATES (23.1.2017)

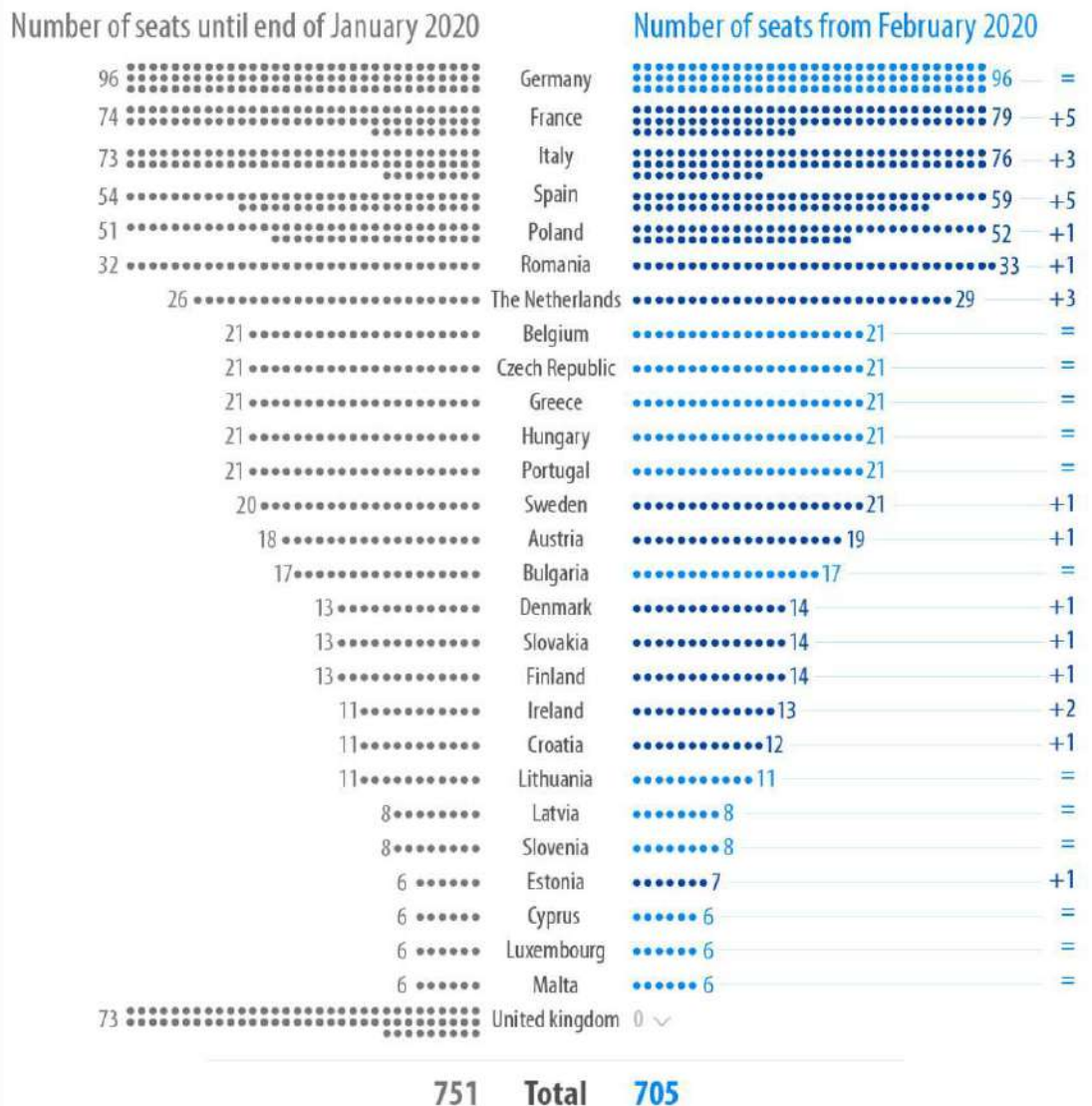


	EPP	S&D	ECR	ALDE	GUE/ NGL	Greens/ EFA	EFDD	ENF	NI	Total
Belgium	4	4	4	6		2		1		21
Bulgaria	7	4	2	4						17
Czech Republic	7	4	2	4	3		1			21
Denmark	1	3	4	3	1	1				13
Germany	34	27	6	4	8	13	1	1	2	96
Estonia	1	1		3		1				6
Ireland	4	1	1	1	4					11
Greece	5	4	1		6				5	21
Spain	17	14		8	11	4				54
France	20	13		7	4	6	1	20	3	74
Croatia	5	2	1	2		1				11
Italy	15	30	2		3	1	15	6	1	73
Cyprus	1	2	1		2					6
Latvia	4	1	1	1		1				8
Lithuania	3	2	1	3		1	1			11
Luxembourg	3	1		1		1				6
Hungary	12	4				2			3	21
Malta	3	3								6
Netherlands	5	3	2	7	3	2		4		26
Austria	5	5		1		3		4		18
Poland	23	5	19				1	2	1	51
Portugal	8	8		1	4					21
Romania	12	15	1	3				1		32
Slovenia	5	1		1		1				8
Slovakia	6	4	3							13
Finland	3	2	2	4	1	1				13
Sweden	4	6		3	1	4	2			20
United Kingdom		20	21	1	1	6	20	1	3	73
Total EU	217	189	74	68	52	51	42	40	18	751

Кількість депутатів Європейського парламенту буде змінена в зв'язку із виходом Великої Британії з Європейського Союзу наприкінці січня 2020 року.

Distribution of seats in the European Parliament

The number of MEPs per country has been modified following the UK's departure from the EU at the end of January 2020.



Члени Європейського парламенту знаходяться у політичних групах - вони організовані не за національною, а за політичною приналежністю. Наразі в Європейському парламенті є 7 політичних груп. Для формування політичної групи необхідні 25 членів, і принаймні одна чверть держав-членів повинна бути представлена в групі. Члени не можуть належати до більш ніж однієї політичної групи. Деякі члени не належать до жодної політичної групи і називаються непартійними членами.

Кожна політична група створює власну внутрішню організацію, призначаючи голову (або два заступники голови у випадку деяких груп), бюро та секретаріат. Перед кожним голосуванням на пленарному засіданні політичні групи ретельно вивчають доповіді, складені парламентськими комітетами, та вносять зміни до них. Позиція, прийнята політичною групою, доводиться для обговорення в межах групи. Жоден член політичної групи не може бути примушений голосувати певним чином. Політичні групи:

Група Європейської народної партії (Християнські демократи)

Група Прогресивного альянсу соціалістів і демократів

Група Оновленої Європи

Група Зелених / Європейський вільний альянс

Група ідентичності та демократії

Група європейських консерваторів та реформаторів

Конфедеральна група Об'єднаних Європейських лівих - Північних ліво-зелених

MEPs by Member State and political group

Country	EPP	S&D	Renew	Greens/EFA	ID	ECR	GUE/NGL	NI	Total
Belgium	4	3	4	3	3	3	1		21
Bulgaria	7	5	3			2			17
Czechia	5		6	3	2	4	1		21
Denmark	1	3	5	2	1		1		13
Germany	29	16	7	26	11	1	6	1	96
Estonia		2	3		1				6
Ireland	4		1	2			4		11
Greece	8	2				1	6	4	21
Spain	12	20	8	2		3	6		51
France	8	5	21	12	22		6		74
Croatia	4	3	1			1		2	11
Italy	7	19			28	5		14	73
Cyprus	2	2					2		6
Latvia	2	2	1	1		2			8
Lithuania	4	2	2	2		1			11
Luxembourg	2	1	2	1					6
Hungary	13	5	2					1	21
Malta	2	4							6
Netherlands	6	6	6	3		4	1		26
Austria	7	5	1	2	3				18
Poland	17	8				26			51
Portugal	7	9		1			4		21
Romania	14	10	8						32
Slovenia	4	2	2						8
Slovakia	4	3	2			2		2	13
Finland	3	2	3	2	2		1		13
Sweden	6	5	3	2		3	1		20
United Kingdom		10	17	11		4	1	30	73
EU	182	154	108	74	73	62	41	54	748

Щоб виконати підготовчу роботу до пленарних засідань парламенту, члени парламенту розподілені між низкою спеціалізованих постійних комітетів. Комітет складається з 25-73 європейських депутатів, має голову, бюро та секретаріат. Політичний склад комітетів відображає структуру пленарного засідання. В парламенті діє 22 комітети з таких напрямів: Зовнішня політика, Права людини, Безпека та оборона, Розвиток, Міжнародна торгівля, Бюджети, Бюджетний контроль, Економічні та валютні питання, Зайнятість та соціальні питання, Навколишнє середовище, охорона здоров'я та безпека харчових продуктів, Промисловість, наукові дослідження та енергетика, Внутрішній

ринок та захист прав споживачів, Транспорт і туризм, Регіональний розвиток, Сільське господарство та розвиток сільського господарства, Рибальство, Культура та освіта, Юридичні справи, Громадянські свободи, правосуддя та внутрішні справи, Конституційні справи, Права жінок та гендерна рівність, Петиції.

Парламентські комітети збираються один або два рази на місяць у Брюсселі. Їх дебати проводяться публічно. Комітети розробляють, вносять зміни та приймають законодавчі пропозиції та звіти з власної ініціативи. Вони розглядають пропозиції Комісії та Ради та, за необхідності, складають доповіді, які мають бути представлені на пленарному засіданні.

Парламент також може створити підкомітети та спеціальні тимчасові комітети для вирішення конкретних питань, і він уповноважений створювати офіційні слідчі комітети відповідно до наглядової компетенції для розслідування випадків порушення законодавства ЄС.

Також у парламенті діють 44 делегації, які підтримують відносини та обмінюються інформацією з парламентами країн, які не є членами ЄС.

Органи Європейського парламенту

Конференція президентів

Конференція президентів є політичним органом у парламенті, відповідальним за:

- організацію ділового та законодавчого планування парламенту;
- визначення обов'язків та складу комітетів та делегацій;
- відносини з іншими установами ЄС, національними парламентами та країнами, які не є членами ЄС.

Конференція президентів готує розклад та пленарне засідання парламенту та розподіляє місця в палаті. Конференція президентів складається з голови Європейського парламенту та голів політичних груп. Конференція президентів приймає свої рішення консенсусом або зваженим голосом на основі кількості членів у кожній політичній групі. Конференція президентів, як правило, збирається два рази на місяць. Засідання не проводяться публічно.

Бюро - орган, який встановлює правила парламенту.

Він складає попередній проект бюджету парламенту та вирішує всі адміністративні, кадрові та організаційні питання. Бюро складається з президента Європейського парламенту, 14 віце-президентів та п'яти скарбників, обраних парламентом на термін два з половиною роки (який може бути поновлений). У разі спільного голосування в Бюро Президент має вирішальний голос. Скарбники є членами Бюро в якості консультантів. Бюро виконує численні адміністративні та фінансові обов'язки в парламенті. Воно відповідає за всі питання, що стосуються внутрішнього управління парламентом. Призначає Генерального секретаря, відповідального за управління адміністрацією парламенту, а також встановлює склад та організацію Секретаріату.

Конференція голів комітетів

Конференція голів комітетів - політичний орган у парламенті, який працює для кращої співпраці між комітетами. Конференція голів комітетів складається з голів усіх постійних та тимчасових комісій, вони обирають свого голову. Конференція голів комітетів зазвичай проводиться один раз на місяць у Страсбурзі під час пленарних засідань.

Керівна група Brexit

Працюючи під егідою Конференції президентів, метою керівної групи Brexit є координація та підготовка дискусій, міркувань та резолюцій парламенту щодо виходу Великої Британії з ЄС.

2. Повноваження та процедури в Європейському парламенті

Законодавчі повноваження

Члени Європейського парламенту, працюючи в одному з парламентських комітетів, складають звіт про пропозицію до "законодавчого тексту", представленого Європейською

Комісією, єдиною інституцією, уповноваженою ініціювати законодавство. Парламентський комітет голосує за цей звіт і, можливо, вносить зміни до нього. Після перегляду тексту та прийняття на пленарному засіданні парламент приймає свою позицію. Цей процес повторюється один чи більше разів, залежно від типу процедури та того, чи буде досягнута згода з Радою чи ні.

При прийнятті законодавчих актів проводиться розмежування між звичайною законодавчою процедурою (спільного прийняття рішень), яка ставить парламент нарівні з Радою, та спеціальними законодавчими процедурами, які застосовуються лише у конкретних випадках, коли парламент має лише консультативну роль.

З певних питань (наприклад, з питань оподаткування) Європейський парламент дає лише консультативну думку ("процедура консультацій"). У деяких випадках Договором передбачено, що консультація є обов'язковою, вимагається правовою базою, і пропозиція не може набути сили закону, якщо парламент не надіслав висновок. У цьому випадку Рада не має повноважень приймати рішення самостійно.

Консультація

Європейський парламент може схвалити або відхилити законодавчу пропозицію або запропонувати зміни до неї. Рада не зобов'язана юридично враховувати думку парламенту, але відповідно до практики Суду, вона не повинна приймати рішення, не отримавши його.

Єдиний європейський акт (1986) та Маастрихтський, Амстердамський, Ніццький та Лісабонський договори послідовно розширили прерогативи парламенту. Зараз він може приймати спільне законодавство на рівних умовах з Радою у переважній більшості областей (див. Звичайну законодавчу процедуру), а консультації стали спеціальною законодавчою процедурою, яка використовується у обмеженій кількості випадків. Ця процедура зараз застосовується в обмеженій кількості законодавчих областей, таких як винятки з внутрішнього ринку та законодавство про конкуренцію. Також необхідна консультація парламенту як незаконодавча процедура, коли міжнародні угоди приймаються в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ).

Згода

Введена Єдиним європейським актом 1986 року у двох сферах: угоди про асоціацію та угоди, що регулюють приєднання до Європейського Союзу. Обсяг застосування процедури був розширений усіма наступними змінами до Договорів.

Як незаконодавча процедура зазвичай застосовується для ратифікації певних угод, про які ведуться переговори Європейським Союзом, або застосовується найбільше у випадках серйозного порушення основних прав відповідно до статті 7 Договору про Європейський Союз (TEU) або для приєднання нових членів ЄС або домовленостей щодо виходу з ЄС. В якості законодавчої процедури вона повинна використовуватися тоді, коли приймається нове законодавство про боротьбу з дискримінацією, і воно надає Європейському парламенту право вето.

Законодавча ініціатива

Європейська Комісія має законодавчу ініціативу. Однак згідно з Маастрихтським договором, підсиленім Лісабонським договором, Європейський парламент має право законодавчої ініціативи, що дозволяє йому просити Комісію подати пропозицію.

Річна та багаторічна програма діяльності

Відповідно до Договору, Комісія ініціює річну та багаторічну програму Європейського Союзу. З огляду на досягнення цієї мети Комісія готує власну робочу програму, яка є її внеском у річну та багаторічну програму ЄС. Європейський парламент вже співпрацює з Комісією в процесі складання робочої програми Комісії, і Комісія повинна враховувати пріоритети, висловлені парламентом на цьому етапі. Після її прийняття Комісією передбачається тристоронній діалог між Європейським парламентом, Радою та Комісією з метою досягнення домовленостей щодо програми діяльності Європейського Союзу.

Парламент приймає резолюцію про щорічне програмування. Президент просить Раду винести висновок щодо робочої програми Комісії та резолюції парламенту. Якщо установа не в змозі виконати встановлений графік, необхідно повідомити інші установи про причини затримки та запропонувати новий графік.

Ініціатива відповідно до статті 225 Договору про функціонування Європейського Союзу

На підставі звіту одного з його комітетів відповідно до статті 225 ДФЕС парламент, діючи більшістю своїх членів, може вимагати від Комісії будь-якої відповідної законодавчої пропозиції. Парламент може одночасно встановити граничний термін подання такої пропозиції. Відповідальний комітет парламенту повинен спочатку попросити Конференцію президентів дозволу. Комісія може погодитись або відмовити у наданні запропонованої пропозиції.

Пропозиція про акт Союзу на основі права ініціативи, наданого парламенту відповідно до статті 225 Договору про функціонування Європейського Союзу, також може бути запропонована окремим членом Європейського парламенту. Така пропозиція подається голові парламенту, який передає її комітету, відповідальному за розгляд. Він може прийняти рішення подати її на пленарне засідання.

Звіти з власної ініціативи

У тих областях, де Договори дають Європейському парламенту право на ініціативу, його комітети можуть скласти звіт з даної теми в межах своєї компетенції та подати на розгляд парламенту пропозицію про резолюцію. Вони повинні вимагати дозволу у Конференції президентів перед складанням звіту.

Бюджетні повноваження

Після набуття чинності Лісабонським договором Європейський парламент тепер ділить повноваження приймати рішення про весь річний бюджет ЄС з Радою Європейського Союзу, і він має остаточне слово.

Багаторічна фінансова співпраця

Рішення парламенту та Ради щодо щорічних витрат та доходів повинні підпадати під щорічні ліміти видатків, встановлені у довгостроковому фінансовому плані ЄС, багаторічному фінансовому плані, що обговорюється один раз на сім років.

Бюджетний контроль

Після прийняття бюджету ЄС Європейська Комісія несе відповідальність за його виконання (інші установи відповідають за власні адміністративні бюджети). Як безпосередньо обрана установа, яка представляє платників податків ЄС, Європейський парламент здійснює демократичний нагляд, щоб переконатися, що Комісія та інші установи належним чином працюють з європейськими коштами. Парламент приймає рішення після ретельного вивчення Комітетом з питань бюджетного контролю за фінансовими рахунками Комісії та звітом про свою діяльність за відповідний рік. Він також враховує щорічний звіт Ревізійної палати та відповіді Комісії на конкретні питання, які можуть мати члени Європарламенту.

Наглядові повноваження

Європейський парламент має ряд повноважень щодо нагляду та контролю. Вони дозволяють йому здійснювати нагляд за іншими установами, контролювати правильне використання бюджету ЄС та забезпечити правильне виконання законодавства ЄС.

Європейська рада

Президент Європейського парламенту має право виступити на початку кожної Європейської Ради, викладаючи позицію парламенту щодо питань, які мають вирішуватися главами держав та урядів. Після кожного саміту голова Європейської Ради представляє Європейському парламенту звіт про результати.

Рада ЄС

На початку та наприкінці кожного шестимісячного головування Президент Ради Європейського Союзу обговорює свою програму з депутатами Європарламенту на

пленарному засіданні. Європейські депутати можуть виносити на розгляд Ради письмові та усні запитання та можуть пропонувати їй ініціювати нову політику.

Раду з закордонних справ постійно очолює Верховний представник із закордонних справ та політики безпеки. Він або його представник відвідують пленарні дебати з питань зовнішньої політики, політики безпеки або оборони. Двічі на рік Верховний Представник звітує перед Європейським парламентом про цю політику та її фінансові наслідки.

Європейська комісія

Європейський парламент має право затверджувати склад та звільняти Європейську Комісію. Починаючи з 1994 року, члени Комісії повинні з'явитися перед слуханнями Європейського парламенту. Відповідно до Лісабонського договору, глави держав ЄС пропонують кандидата на посаду президента Комісії, враховуючи результати європейських виборів. Кандидат обирається Європейським парламентом.

Парламент може висловити недовіру Комісії і остаточно звільнити її. Поки жоден із восьми клопотань про недовіру, внесених до парламенту, не був прийнятий. У 1999 році Комісія Жака Сантера¹ подала у відставку, перш ніж парламент висловив їй недовіру. Європейський парламент забезпечує демократичний контроль над Комісією, яка регулярно подає до парламенту звіти, включаючи щорічний звіт про діяльність ЄС та виконання бюджету. Раз на рік президент Комісії на пленарному засіданні звертається із заявою про діяльність Європейського Союзу. Парламент регулярно пропонує Комісії ініціювати нову політику, і Комісія зобов'язана відповідати на усні та письмові запитання депутатів Європарламенту.

Суд

Парламент може попросити Суд вжити заходів проти Комісії чи Ради, якщо вони діяли таким чином, що суперечить духу закону ЄС. Парламент разом із Радою може попросити Суд створити спеціалізовані суди. Наприклад, Трибунал Європейського Союзу з цивільної служби був створений у 2005 році для вирішення суперечок між ЄС та його державною службою.

Європейський омбудсмен

Парламент обирає європейського омбудсмена. Омбудсмен доповідає Європейському парламенту та представляє щорічну програму. Омбудсмен може бути звільнений Судом Європейського Союзу на вимогу парламенту у виняткових обставинах. Омбудсмен може розпочати розслідування за власною ініціативою. Європейський омбудсмен розслідує скарги на неправильне управління в установах та органах ЄС.

Петиції, слідчі комісії

Будь-який громадянин, резидент, компанія чи організація ЄС може подати петицію до Європейського парламенту про законодавство ЄС. Парламент може створити слідчий комітет для розслідування порушень законодавства ЄС державами-членами.

4.3. Національні парламенти та Європейський парламент

Лісабонський договір вперше визначив роль національних парламентів у межах Європейського Союзу. Національні парламенти можуть, наприклад, вивчити проекти законів ЄС, щоб побачити, чи дотримуються вони принципу субсидіарності, брати участь

¹ Скандал відбувся на початку 1999 року, коли депутати Європейського парламенту оголосили про низку порушень у роботі Європейської Комісії під керівництвом Жака Сантера. Одне з найсерйозніших звинувачень у корупції було висунуто на адресу єврокомісарки ЄС з питань науки і освіти Едіт Крессон. І Сантер, і комісар Крессон відмовилися тоді піти у відставку. А Європарламент збирався застосувати своє право відправити у відставку Єврокомісію в повному складі. Усвідомлюючи це, Сантер і його команда не стали чекати рішення Європарламенту і склали свої повноваження. Європейські парламентарі триумфували і говорили про перемогу демократії. Однак злочин Едіт Крессон залишився без покарання. Хоча її судили і визнали винною в зловживанні службовим становищем, однак Суд ЄС вирішив, що з огляду на обставини справи, сам факт встановлення провини вже є доречним покаранням. Вердикт Суду жодним чином не вдарив по гаманцю екс-комісарки, вона і надалі отримує пенсію у розмірі 3700 євро на місяць. Цей судовий вердикт засвідчив, що Європейський Союз ставиться терпимо до людей, які зловживають своїм службовим становищем. З рішенням Суду ЄС можна ознайомитися за посиланням: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/CJE_06_56

у перегляді договорів ЄС чи брати участь в оцінці політики ЄС щодо свободи, безпеки та справедливості.

Європейський парламентський тиждень

Лісабонський договір також уточнив, що Європейський парламент та національні парламенти повинні разом визначати організацію та сприяння ефективному та регулярному міжпарламентському співробітництву в межах ЄС. У світлі цього Європейський парламент прийняв у 2009 та 2014 роках резолюції, що стосуються конкретно розвитку відносин між Європейським парламентом та національними парламентами.

Об'єднання правильних людей у потрібний час

Міжпарламентське співробітництво може приймати найрізноманітніші форми. Президенти чи спікери кожного національного парламенту та Європейського парламенту збираються щороку та визначають широкі орієнтири цієї співпраці. Комітети у справах ЄС національних парламентів та депутати Європарламенту регулярно збираються в Конференції парламентських комітетів з питань Союзу (COSAC). Більш поглиблені дискусії з питань зовнішньої політики чи економічного управління відбуваються на нещодавно створених міжпарламентських конференціях, що збирають членів компетентних комітетів кожного парламенту.

Комітети Європейського парламенту та національні парламенти часто запрошують своїх колег на дебати щодо конкретних пропозицій ЄС. Крім того, відеоконференції дають можливість парламентарям підтримувати зв'язок та обговорювати поточні проблеми.

Загальна мета - це завжди об'єднати потрібних людей, на актуальну тему, у потрібний час.

Мережі міжпарламентського співробітництва

Європейський парламент активно підтримує дві основні мережі, що сприяють співпраці між парламентами. Міжпарламентський обмін інформацією про ЄС (IPEX) дозволяє парламентам Європейського Союзу обмінюватися документами, пов'язаними з ЄС. Європейський центр парламентських досліджень та документації (ECPRD) діє як канал для запитів на інформацію, коли парламент хоче дізнатися більше про практику та політику в інших країнах ЄС.

4. Європейський парламент після прийняття Лісабонського договору

Лісабонський договір, який набув чинності наприкінці 2009 року, запропонував Європейському парламенту нові правотворчі повноваження та поставив його нарівні з Радою ЄС у вирішенні питань функціонування ЄС та фінансових питаннях. Це також змінило спосіб роботи парламенту з іншими установами та надало депутатам Європарламенту більше впливу на тих, хто керує ЄС. Усі ці реформи гарантували, що, подавши свій голос на європейських виборах, ви зможете вказувати, куди рухатися Європі.

Більше повноважень

Лісабонський договір збільшив здатність ЄС та його парламенту діяти та виконувати свої дії. Він розширив повноту законодавчої влади парламенту на понад 40 нових сфер, включаючи сільське господарство, енергетичну безпеку, міграцію, правосуддя та фонди ЄС, і поставив його на рівних умовах з Радою ЄС, яка представляє уряди держав-членів. Парламент також отримав повноваження затверджувати весь бюджет ЄС разом із Радою.

Депутати Європарламенту отримали право скасовувати міжнародні угоди і не вагаючись використали це для припинення суперечливої Торговельної угоди проти контрафакту (АСТА), яка могла зашкодити фундаментальним свободам. Цей епізод довів, що внаслідок збільшення повноважень, рішення, які приймаються депутатами Європарламенту, ще сильніше впливають на повсякденне життя європейців.

Більша роль

Лісабонський договір не лише надав парламенту ті самі правотворчі повноваження, що має Рада ЄС, але й надав йому змогу визначати політичний напрямок Європи. Відповідно до змін, саме парламент обирає голову Комісії, виконавчого органу ЄС, і це рішення повинно відображати результати європейських виборів, а отже, і вибір виборців.

Сильніший голос громадян

Як єдиний інститут ЄС, який безпосередньо обирається громадянами, парламент має повноваження притягувати до відповідальності інститути ЄС. Парламент є охоронцем Хартії основних прав, закладеної в Лісабонському договорі, а також новоствореного права громадянської ініціативи, що дозволяє людям звертатися за новими пропозиціями щодо політики, якщо мільйон людей підписують петицію з проханням про це.

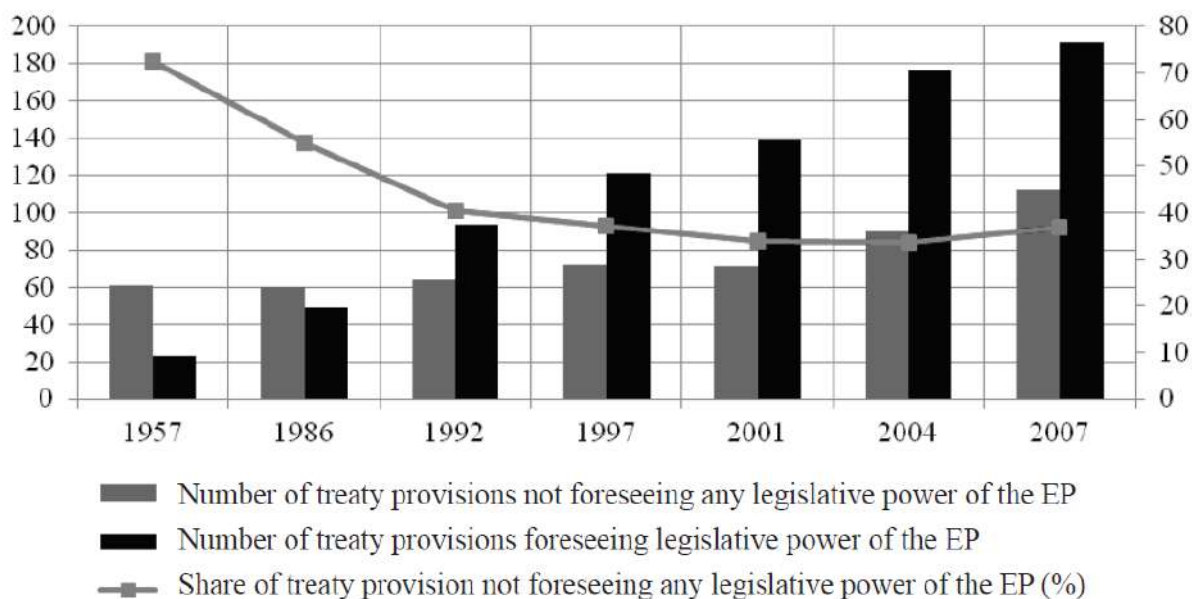
Законодавча роль Європейського парламенту після прийняття Лісабонського договору

Значна частина дослідників Європейського Союзу вважає, що набрання чинності Лісабонським договором ознаменувало новий етап у функціонуванні Європейського парламенту. Більшість із них відзначають, що Європейський парламент стає дедалі активнішим учасником законодавчого процесу, а також про чергове зміцнення ролі Європейського парламенту у механізмі управління ЄС.

Договір дійсно посилює законодавчу роль цієї установи, розширивши процедуру спільного прийняття рішень (перейменовану у звичайну законодавчу процедуру) на такі галузі як фермерство, рибальство, спільну сільськогосподарську політику, транспорт, структурні фонди, комітологію², інтелектуальну власність і т.д. Також Лісабонський договір реформував процедуру згоди під час законодавчої процедури таким чином, що вона підсилила роль Європейського парламенту, зокрема шляхом внесення ст. 218 до Договору про функціонування Європейського Союзу, згідно з якою міжнародні угоди ЄС «стосовно областей, що підлягають звичайній чи спеціальній законодавчій процедурі» потребують згоди парламенту. Лісабонський договір також усунув процедуру співпраці, за якою Європейський парламент займав найслабшу позицію після консультацій. В результаті Європейський парламент повинен виконувати найважливішу роль у правовій системі ЄС.

Діаграма 1. Абсолютна та відносна кількість положень договорів, які надають та не надають законодавчі повноваження Європейському парламенту

² Комітологія (Comitology) — складна процедура, сутність якої полягає в тому, що держави-члени обмежують і контролюють виконавчу владу Європейської Комісії за допомогою спеціальних комітетів. В комітетах Комісія має змогу погодити з національними урядами практичні заходи з упровадження законів.



Explanations: Left Y axis – absolute number of provisions, right Y axis – relative number (percentage).

Джерело: Kirpsza A. Legislative Challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon Entered into Force / Adam Kirpsza // *Przegląd Zachodni*. – 2013. - № 1. - S. 188.

Однак якщо врахувати положення про законодавчі компетенції парламенту або їх відсутність, то висновок може бути зовсім іншим (діаграма 1). Парадоксально, але Лісабонський договір не тільки не розширив загальну законодавчу компетенцію парламенту, але й послабив її. Так, з моменту набуття чинності Єдиним європейським актом 17-28 лютого 1986 р. відсоткова частка статей первинного права, які не надавали законодавчих повноважень Європейському парламенту, поступово зменшувалася, лише зростаючи в Лісабонському договорі (з 33,8% у Ніщцькому договорі до 36,8% в Лісабонській угоді). Тому, хоча Лісабонський договір помітно розширює повноваження законодавчого органу ЄС, він одночасно виключає Європейський парламент з деяких сфер прийняття рішень, внаслідок чого останній ефект є домінуючим.

Парламент виключається з багатьох сфер прийняття рішень в ЄС, і, як наслідок, саме Рада ЄС є найважливішим законодавцем. Вона бере участь у всіх законодавчих процедурах, а в деяких випадках, наприклад консультації або інформування, вона має офіційну законодавчу монополію. Повний доступ до інформації про процес прийняття рішень, який відбувається в Раді ЄС, є вирішальним для прозорості інституційного законодавства ЄС. Беручи до уваги, що лише засідання Ради ЄС є відкритими для громадськості, суспільство може контролювати лише законодавчі пропозиції на останній стадії прийняття. Якщо законодавча пропозиція узгоджена на нижчих рівнях процесу прийняття рішень в Раді ЄС, громадський моніторинг неможливий, оскільки засідання робочих груп та COREPER відбуваються в закритому режимі, а документи, які вони розглядають, є переважно конфіденційними.

Наступний аспект стосується прогресуючої деформалізації законодавчого процесу. До цього призводить застосування для прийняття рішень процедури Трилогії (trilogue), тобто неофіційних зустрічей представників Ради ЄС, парламенту та Комісії на ранніх етапах законодавчих процедур з метою досягнення згоди. Хоча Трилогія сприяє співпраці та взаємозалежності між інституціями-учасниками, вона також має значні побічні ефекти: переміщує переговори за межі зазначених інститутів, дозволяє лише еліті отримати доступ до законодавчого процесу, надає невеликій групі представників функції "законодавчих посередників", запроваджує асиметрію між членами Ради ЄС та парламентом у формуванні законодавства ЄС, зменшує прозорість, створює проблеми в

координації та контролі за переговорами, а також посилює значущість національних зв'язків між представниками Ради та парламенту в процесі прийняття законодавства. Цей феномен підриває формальну законодавчу процедуру, яка впливає з договорів ЄС.

Тенденція до ухвалення більшості політичних рішень у відокремлених Трилогіях йде у розрізі з відкритим прийняттям рішень, що спонукало європейського омбудсмена розпочати розслідування за власною ініціативою щодо відкритості прийняття рішень у трьох Трилогіях у 2015 році. Більше того, вона досліджувала коли і наскільки публічно оголошуються Трилогії, які документи виробляються установами, і чи ці документи доступні для широкої громадськості. Практика показала, що ці вимоги не виконувалися. Незважаючи на спільну міжінституційну декларацію, зроблену в 2007 році, в якій, серед іншого, вказується, що Трилогії будуть оголошені "для широкої громадськості", вони насправді не оголошуються публічно. Європейський парламент веде облік того, коли організуються Трилогії для кожного законопроекту, але він не публікує їх, а документи про засідання також не є доступні. Прогрес у переговорах фіксується так званими документами з чотирьох стовпців, але вони не мають стандартного формату щодо вмісту четвертої колонки, в якій зазвичай перераховані політичні компроміси щодо тексту, потенційних рішень або питань, що розходяться. Вони є неофіційними робочими документами і як такі не публікуються установами он-лайн. Ті, хто хоче бачити їх, залежать від громіздкого доступу до запитів документів із тривалим часом обробки, а доступ надається лише тоді, коли законодавчі файли вже закриті.

Третім аспектом, що послаблює роль парламенту, є прискорення законодавчих процедур шляхом ухвалення дострокових угод та фактичне виключення другого та третього читання. У 1999–2000 роках у першому читанні було схвалено 17% законодавчих актів, у 2008–2009 рр. їх кількість зросла до 80% і навіть 85% у період 2009–2014 років³. Члени Ради ЄС та парламенту стали політично та формально обмеженими у своїх можливостях вносити зміни до законодавчих пропозицій. Громадський контроль за законодавчим процесом на пленарному рівні обох інституцій також зменшився. Значно скоротився час для обговорень, дискусій із соціальними партнерами та політичних торгів щодо фінальної версії законодавчої пропозиції. Право національних парламентів контролювати появу закону теж було заблоковано.

Також викликом для Європейського парламенту є деградація ролі його комітетів у законодавчій процедурі. Якщо після прийняття комітетом висновку щодо правового акту відбудеться Трилогія, яка дасть можливість дострокового погодження, то відсоток поправок комітету, прийнятих на пленарному засіданні ЄП, падає з 90% до 31%. Також комітети парламенту продовжують втрачати вплив на законодавчий процес через вже згадану Трилогію, оскільки склад і переговорна структура останньої перебуває в руках координаторів груп. Послаблення статусу комітетів означає, що учасники тристоронніх зустрічей відходять від повноважень парламенту, що порушує консенсусний спосіб прийняття ним поправок. Отже, можливість легітимізації поправок усіма, навіть найменшими парламентськими групами, зменшується, євродепутати не мають доступу до думок експертів, що ставить їх у складну ситуацію під час переговорів у Трилогії, отже, демократичний дефіцит зростає.

Питання для самоперевірки

1. Які інституції стали основою Європейського парламенту?
2. Опишіть структуру Європейського парламенту.
3. Як у Європейському парламенті представлена кожна країна ЄС?
4. Які політичні групи представлені в Європейському парламенті?

³ У період з 1999 по 2004 рік у першому чи на початку другого читання було прийнято 54% законодавчих актів, цифра зросла до приголомшливих 97% між 2014 та 2016 роками. Паралельно треті читання стали дуже рідкісними. Насправді, після виборів у ЄП 2014 року жоден законопроект не пройшов узгодження. Неформальні Трилогії стали важливим інструментом, щоб Рада ЄС та Європейський парламент могли прийняти законодавчі документи на ранній стадії законодавчої процедури.

5. Визначте основні повноваження Європейського парламенту.
6. В яких питаннях Європейський парламент співпрацює з іншими органами Європейського Союзу?
7. Назвіть напрямки співпраці національних парламентів країн-членів ЄС з Європейським парламентом.
8. Що змінилося у функціонуванні Європейського парламенту після прийняття Лісабонського договору?
9. Як Лісабонський договір вплинув на законодавчу роль Європейського парламенту?

Рекомендована література:

1. Brandsma G. J. Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking / Gijts Jan Brandsma // European Union Politics. – 2015. - Volume: 16, issue: 2. – Pp. 300-319.
2. English. European and Euro-Atlantic Integration. A textbook for Civil Servants and Local Government Employees / Y. Glukhova, D. Say, Y. Palagnyuk, S. Ponomaryov, S. Soroka, A. Soloviova. – 3rd ed., updated. – Mykolayiv : Petro Mohyla BSSU, 2018. – 336 p. <http://dspace.chmnu.edu.ua/bitstream/123456789/257/1/English.%20European%20and%20Euro-Atlantic%20Integration.pdf>
3. Handbook of European Policies. Interpretive Approaches to the EU (2018) / Edited by Hubert Heinelt, Sybille Munch: Edward Elgar Publishing Limited, UK.
4. European Parliament. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_en
5. European Parliament. <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>
6. Kirpsza A. Legislative Challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon Entered into Force / Adam Kirpsza // Przegląd Zachodni. – 2013. - № 1. - S. 185-209.
7. Європейська інтеграція: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. — 464 с.
8. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
9. Сорока С. В. Законодавча роль Європейського Парламенту після прийняття Лісабонського договору // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС? : Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв, 2019. – с. 28-31.
10. Сорока С. В. Правова та інституційна система Європейського Союзу і проблеми прийняття Конституції // Світова та європейська інтеграція : [навч. посіб.] / за ред. М. О. Багмета – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – С. 94–119.

Тестові завдання до лекції 7

<https://docs.google.com/forms/d/1ZT9OydrRTV2afRhLj0L0Y5zvnYv6k1q1aiGNBZGAw5E/edit>