
ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

ПРАВЕН РЕЖИМ НА ПОМИРИТЕЛНАТА ПРОЦЕДУРА КАТО ЧАСТ ОТ ОБИКНОВЕНАТА ЗАКОНОДАТЕЛНА ПРОЦЕДУРА СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

*Николай Доманов**

Договорът от Лисабон (ДЛ)¹ въведе като общо правило приемането на законодателни актове на Европейския съюз (ЕС) да става по реда на обикновената законодателна процедура. В нея двата съзаконодателя – Европейският парламент и Съветът, са равнопоставени и за да се приеме законодателен акт, трябва да се постигне съгласие между тях. То често е резултат на дълъг и сложен преговорен процес. Формален елемент от този процес, в който политическият компромис достига връхната си точка, е помирителната процедура.

Ако законодателният акт не е бил приет на първо или на второ четене на обикновената законодателна процедура, то е твърде вероятно и третото четене да завърши негативно. Ето защо е създаден един особен механизъм за търсене на компромис между Европейския парламент и Съвета.

Помирителната процедура има обособено място в рамките на обикновената законодателна процедура. Тя е елемент от третата ѝ фаза, но не и от трето четене. Нещо повече, помирителната процедура има двойна роля. От една страна, тя е следствие на неуспешно второ четене, и от друга страна, абсолютна предпоставка за провеждане на трето четене.

Преговорният процес в рамките на обикновената законодателна процедура е формално регламентиран именно по повод помирителната процедура.

Сложният механизъм на взаимодействие на Европейския парламент и Съвета в рамките на помирителната процедура, важноста на проблематиката и особеностите във функционирането на помирителния комитет като централен елемент на помирителната процедура налагат по-подробното изследване на материята. Нещо повече,

* Докторант на самостоятелна подготовка в Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

¹ Подписан на 13 декември 2007 г., в сила от 1 януари 2009 г.

правилното разбиране на обикновената законодателна процедура неизменно налага анализ на помирителната процедура.

1. Обща характеристика на помирителната процедура

Обикновената законодателна процедура се оказва успешна на практика² поради това, че тя нормативно е изградена по начин, по който умело се съчетават интересите на основните играчи в законодателния процес в ЕС – Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия. Мястото, където формално се търси постигането на политически компромис в обикновената законодателна процедура, е именно помирителната процедура. В рамките на първото десетилетие от действието на процедурата за съвместно вземане на решение (предшественик на обикновената законодателна процедура) 20 % от предложенията за изменения на Европейския парламент върху позицията на Съвета са били приети в тяхната цялост по време на помирителната процедура, 68 % са били обект на постигнат компромис и едва 12 % са били отхвърлени³. Подобна е и статистиката при действието на ДЛ⁴.

Основният акцент в обикновената законодателна процедура е постигането на компромис в рамките на междуинституционалния диалог, което значително улеснява приемането на законодателните актове на ЕС. Тази същностна характеристика на обикновената законодателна процедура може да бъде изведена чрез анализ на Правилника за дейността на Европейския парламент⁵, на Съвместната декларация между институциите⁶ и Рамковото споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия⁷.

1.1. Същност на помирителната процедура според ДЛ

Помирителната процедура е регламентирана в чл. 294, ал. 10–12 ДФЕС. Правната уредба е концентрирана върху уреждането на дейността на помирителния комитет и макар формално в текста на ДФЕС да присъства наименованието „помирителна

² **Maurer, A.** Co-governing after Maastricht: The European Parliament's Institutional Performance 1994–1999, EP Working Paper POLI 104, 1999; http://ec.europa.eu/codecision/statistics/index_en.htm.

³ **Dashwood, A.** The Constitution of the European Union after Nice: Law-Making Procedures. – ELRev, 2001, No. 26, 215–219.

⁴ Вж. подробности в Доклада за дейността от 14 юли 2009 г. – 31 декември 2011 г. на делегациите в Помирителния комитет DV\903361EN – http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2011_en.pdf.

⁵ Правилник за дейността на ЕП (ПДЕП), Седми парламентарен мандат.

⁶ Съвместна декларация на ЕП, СМ и ЕК относно практическите условия и ред за процедурата на съвместно вземане на решение (Съвместна декларация), ОВ С 145, 30.06.2007 г., с. 5.

⁷ ОВ L 304, 20.11.2010 г., с. 47.

процедура“ като подзаглавие, то правна уредба по същество на помирителната процедура няма. Това положение до голяма степен дава основание на някои автори да говорят за помирителната процедура единствено чрез анализиране на дейността на помирителния комитет⁸. Подобно виждане обаче е твърде ограничено и не отговоря на утвърдената практика. Помирителният комитет е орган, който функционира изключително в рамките на обикновената законодателна процедура. Той се състои от делегации на Европейския парламент и на Съвета с участието на представители на Европейската комисия. Макар и централна за помирителната процедура, дейността на помирителния комитет е само неин елемент.

Освен в рамките на помирителния комитет преговори между съзаконодателите протичат и преди неговото формално свикване на първо заседание.

По своята същност помирителната процедура представлява **протичане на преки преговори между двата съзаконодателя – Европейския парламент и Съвета – между второто и третото четене на обикновената законодателна процедура – по отношение на конкретен законодателен текст с оглед постигането на споразумение под формата на общ проект.**

Помирителната процедура има самостоятелна роля и значение в рамките на обикновената законодателна процедура. За разлика от случаите на провеждане на преговори между Европейския парламент и Съвета с оглед постигане на споразумение на първо или второ четене (които са съществуващи на практика възможности за ранно приключване на законодателната процедура), помирителната процедура е изрично уредена в текста на ДФЕС. Именно чрез нейното въвеждане авторите на ДФЕС установяват една гаранция за успешното приключване на законодателната процедура и на приемането на законодателен акт на Съюза. Когато позициите на двата съзаконодателя са толкова разнопосочни, че не е било възможно приемането на законодателен акт на първо или на второ четене, логиката показва, че подобен негативен резултат би имало и третото четене. Установената помирителната процедура дава последна ефективна възможност за сближаване на позициите на Европейския парламент и Съвета чрез постигане на компромис под формата на съвместен текст на проекта на законодателен акт.

1.2. Фази на помирителната процедура

Помирителната процедура е самостоятелна нормативно установена форма за водене на преговори между двата съзаконодателя в рамките на обикновената законодателна процедура. Практически дейностите, протичащи в помирителната процеду-

⁸ **Craig, P., G. De Burca.** EU Law Text. Cases and Materials. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 127; **Corbett, R., F. Jacobs, M. Shackleton.** The European Parliament. 8th ed. London: John Harper Publishing, 2011, p. 237.

ра, включват както дейността на помирителния комитет, така и множеството контакти между Европейския парламент и Съвета. Така помирителната процедура протича в две задължителни фази – времето непосредствено преди свикване на помирителния комитет и дейността на самия помирителен комитет; и една факултативна фаза – дейността по финализиране на постигнато споразумение след заседанията на помирителния комитет.

Първата фаза на помирителната процедура включва контактите, които се осъществяват между Съвета и Европейския парламент с помощта на Европейската комисия⁹. Тези тристранни срещи, насочени към постигане на компромис чрез преговорен процес във всякаква форма¹⁰, се наричат трилози¹¹. Трилозите се провеждат на всеки етап от обикновената законодателна процедура¹², като тяхната дейност е формализирана единствено в рамките на помирителната процедура (чл. 24 от Съвместната декларация). Първата фаза на помирителната процедура протича в периода от 6 (или 8¹³) седмици, посочен като максимален за свикване на помирителния комитет по чл. 294, ал. 8, б. „б“ ДФЕС.

Втората фаза на помирителната процедура е дейността на помирителния комитет. По арг. от чл. 294, ал. 12 тази фаза също протича в рамките на 6 (или 8) седмици. Обикновено един или няколко трилога се провеждат в дните, в които ще се състои заседание на помирителния комитет. Целта е на тези тристранни срещи да се преодолеят противоречията и дори да се стигне до споразумение, което само формално впоследствие да бъде одобрено от помирителния комитет.

Понякога с оглед на кратките срокове, посочени в ДФЕС, е възможно финализирането на съвместния текст на законодателния акт от страна на секретариатите на Европейския парламент и на Съвета да се извърши и след приключване на дейността на помирителния комитет. Това представлява и **третата фаза** на помирителната процедура. Тя е факултативна и няма да се развие, ако цялата дейност е била извършена в рамките на установения шестседмичен или осемседмичен срок.

⁹ Вж. чл. 24 и 25 на Съвместната декларация.

¹⁰ **Shackleton, M., T. Raunio.** Co-decision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change. – *Journal of European Public Policy*, 2003, No. 10 (2), p. 171, 177–179.

¹¹ Подробно трилозите съм разгледал в статията си Обикновената законодателна процедура след Договора от Лисабон. Същност и организационни аспекти в дейността на тристранните срещи между ЕК, Европарламента и Съвета на министрите като съществен неин елемент. – *Общество и право*, № 7, 81–89.

¹² **Corbett, R., F. Jacobs, M. Shackleton.** *Op. cit.*, p. 241.

¹³ Ако е поискано продължаване на срока по чл. 294, ал. 14 по инициатива на ЕП или на СМ.

1.3. Място на помирителната процедура в рамките на обикновената законодателна процедура

В текста на ДФЕС помирителната процедура е записана графично между второ и трето четене на обикновената законодателна процедура. Съгласно правилата за помирителната процедура законодателното предложение на ЕК трябва да бъде одобрено едновременно от Съвета и от Европейския парламент максимално в рамките на **три четения**, за да се превърне в действашо право на ЕС. Формално процедурата протича по точно определен ред и не може да бъде съкращавана или нарушавана като гаранция за валидност на приетите правни актове¹⁴. Предвидени са и възможности за ранно приключване – на първо четене, с ранно споразумение на второ четене и на второ четене¹⁵.

Четенето в рамките на ОЗП не бива да се възприема само като **разглеждане** на текста на подлежащия на приемане законодателен акт. Подобно тълкуване е твърде стеснително. Освен разглеждане на текста, четенето се състои и от предлагане на изменения върху текста, и от приемане или отхвърляне на направени изменения от страна на другия съзаконодател. Така четенето в широк смисъл може да се разбира и като цялостна процедура по разглеждане на законодателен текст, по внасяне на предложения за изменения в него и/или по приемане и/или отхвърляне на направени вече предложения за изменения. В този широк смисъл четенето може да се определи и като етап от законодателната фаза на обикновената законодателна процедура и така тя по правило протича в три етапа. С оглед на това според мен помирителната процедура не трябва да се разглежда като елемент от третото четене (в тесен смисъл) на обикновената законодателна процедура, но тя несъмнено е елемент именно от третия етап на законодателната фаза на обикновената законодателна процедура (трето четене в широк смисъл). При самото разглеждане на текста (четене в тесен смисъл) на трето четене Европейският парламент и Съветът могат или да приемат, или да отхвърлят законодателния акт. Те не могат да внасят изменения в него¹⁶. Тази дейност обаче е основна именно в рамките на помирителната процедура. По този начин авторите на ДФЕС са постигнали симетрия в рамките на трите етапа на обикновената законодателна процедура. И първото, и второто четене се състоят от разглеждане на изменения и

¹⁴ Неспазването на установената процедура се определя като съществено процесуално нарушение по чл. 263, § 2 ДФЕС и е основание за отмяна на приетия акт. Вж. повече у **Попова, Ж.** Право на Европейския съюз. С.: Сиела, 2011, с. 483.

¹⁵ Подробно възможностите за ранно приключване на ОЗП разглеждам в дисертационния труд „Обикновената процедура за осъществяване на нормотворческата компетентност на Европейския съюз след Договора от Лисабон“, депозиран в Катедрата по международно право и международни отношения на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

¹⁶ По арг. от чл. 294, ал. 13 ДФЕС.

разглеждане на текст. Третото четене не е изключение от тази структура с уговорката, че в него измененията се разглеждат „отделно“ от текста на законодателния акт, и то само в рамките на помирителната процедура, и при това съвместно от Европейския парламент и Съвета.

1.4. Роля на помирителната процедура в обикновената законодателна процедура

От една страна, помирителната процедура протича като **следствие** на неприемане на позицията на Европейския парламент от страна на Съвета. Това е своеобразен защитен механизъм, заложен в ДФЕС, целящ да се дадат повече възможности за успешно приключване на обикновената законодателна процедура. На практика на второ четене обикновената законодателна процедура не може да приключи, ако актът не е приет. При такова положение се свиква помирителният комитет.

От друга страна, самото трето четене на обикновената законодателна процедура се явява потвърждаване (или отхвърляне) на постигнатото в рамките на помирителната процедура споразумение. Именно то е предметът на третото четене. Всяка от двете институции следва да гласува съвместния текст такъв, какъвто е, без да има възможност да внася нови изменения в него. Така помирителната процедура се явява **абсолютна предпоставка** за провеждане на трето четене.

1.4.1. Помирителната процедура като необходимо следствие на второто четене

Съгласно чл. 294, ал. 8, б. „б“ ДФЕС, ако Съветът на второ четене не одобри всички изменения, внесени от Европейския парламент в позицията му, изразена на второ четене, председателят на Съвета свиква помирителния комитет. Видно е, че на този етап обикновената законодателна процедура не може да приключи с неприемане на акта. Възможно неприемане на чуждата позиция може единствено да доведе до свикване на помирителния комитет. Това ясно показва особената причинно-следствена връзка между второто четене и помирителната процедура. Помирителният комитет (като централен елемент от помирителната процедура) се свиква единствено ако Съветът не одобри предложените от Европейския парламент изменения в неговата позиция. Именно това разрешение дава основание да се твърди, че помирителната процедура е необходимо следствие от второто четене – естествено, когато актът не е приет със (ранно) споразумение на второ четене.

Възможно е първи трилог в помирителната процедура да се организира дори ако второто четене още не е формално приключило¹⁷. Това се прави веднага след

¹⁷ Член 24 от Съвместната декларация; по-подробно вж. в Ръководство за това как ЕП съзаконодателства, 2012, (DV\898248BG), с. 23.

като стане ясно (още преди самото гласуване), че Съветът няма да бъде в състояние да приеме всички изменения на Европейския парламент на второ четене. От тази възможност не бива да се прави изводът, че помирителната процедура не е следствие на второто четене. Организирането на трилог преди официалното приключване на второто четене се прави единствено с цел срочно сформирание на преговарящите екипи и едва след като Съветът е заявил категорично (макар и неформално), че няма да приеме позицията на Европейския парламент на второ четене.

1.4.2. Помирителната процедура като абсолютна предпоставка за провеждане на третото четене в обикновената законодателна процедура

Цялостният анализ на нормативната уредба показва, че без провеждането на помирителната процедура не е възможно да се стигне до провеждане на третото четене в рамките на обикновената законодателна процедура. На първо място, съгласно чл. 294, ал. 12 ДФЕС, „ако помирителният комитет не одобри общ проект, предложеният акт се счита за неприет“. Това означава, че ако не се проведе помирителна процедура или ако тя не завърши успешно, то и самата обикновена законодателна процедура не може да продължи в своето трето четене. На второ място, от анализа на ал. 13 на чл. 294 ДФЕС може да се направи изводът, че третото четене протича само ако помирителният комитет одобри общ проект на законодателния акт. Нещо повече, именно споразумението, постигнато в рамките на помирителния комитет, е предмет на третото четене в Европейския парламент и в Съвета¹⁸.

2. Дейността на помирителния комитет

Помирителната процедура се изразява в провеждането на преговори с участието на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия. Тези преговори формално протичат в рамките на множество трилози и по време на заседанията на помирителния комитет. Със задачата да се постигне споразумение след второто четене на обикновената законодателна процедура е натоварен именно помирителният комитет (чл. 294, ал. 10 ДФЕС).

2.1. Свикване на помирителния комитет

Ако Съветът не одобри всички изменения, внесени от Европейския парламент на второ четене (не е постигнато споразумение на второ четене), Съветът уведомява с официално писмо Парламента за това свое решение. Съгласно чл. 294, ал. 8, б. „б“ помирителният комитет следва да бъде свикан в срок от шест (или осем) седмици. Европейският парламент и Съветът имат относително различно схващане откога точно започва да тече този срок. Според Парламента срокът за свикване на помирител-

¹⁸ Ръководство за това как ЕП съзаконодателства, 2012, (DV\898248BG), с. 27.

ния комитет трябва да се брои от момента, в който Съветът приключи своето второ четене и уведоми Парламента официално, че не е в състояние да приеме всички негови изменения, внесени на второ четене¹⁹. Ясно е, че за Парламента е нужно той да бъде уведомен за решението на Съвета, което може да стане само след получаване на официално уведомително писмо. От друга страна, за Съвета срокът за свикване на помирителния комитет започва да тече формално от датата, на която Съветът не е одобрил внесените от Парламента изменения²⁰. Или с други думи, срокът тече от датата на вземане на решението на Съвета. Видно е, че двете формулировки са различни – Европейският парламент настоява да бъде надлежно уведомен, а за Съвета е достатъчно само да приеме решението си за отхвърляне на измененията на Парламента. Нещо повече, не напълно изяснен остава въпросът дали срокът за Парламента започва да тече от уведомяването му като институция с писмо до председателя, или едва след надлежното уведомяване на всички евродепутати, което по правило става на откриване на пленарно заседание. Така или иначе, разминаването в тълкуването на двете институции крие потенциален риск от пропускане на срока и нарушаване на ДФЕС.

Помирителният комитет се свиква от председателя на Съвета със съгласието на председателя на Европейския парламент на подходяща дата в рамките на срока. Обикновено свикването се извършва тогава, когато позициите на Европейския парламент и на Съвета са достатъчно близки, за да може да се очаква решение на нерешените въпроси, като това сближаване се постига в рамките на проведени трилози. Целта на тези срещи е изясняване на позициите на участниците и бързо намиране на компромис. Трилози се провеждат по време на цялата помирителна процедура с цел решаване на нерешените въпроси и подготвяне на основите за постигане на споразумение в помирителния комитет (чл. 25, изр. първо от Съвместната декларация). Ето защо, макар че именно свикването на помирителния комитет бележи и формалното начало на помирителната процедура (по арг. от чл. 67 *in fine* ПДЕП), то тя реално започва още със свикването на първия трилог. Всъщност помирителната процедура се съизмерва с преговорния процес, който протича в рамките на помирителния комитет, но тя обединява в себе си и дейността на всички проведени трилози. Обикновено трилог се провежда малко преди провеждането на конкретно заседание на помирителния комитет. Понякога и самото заседание на помирителния комитет се прекъсва за преговори в рамките на трилог с цел по-бързо изясняване на ситуацията, намиране на взаимно приемливи компромиси и избягване на недоразумения между делегациите²¹.

¹⁹ Пак там, с. 18.

²⁰ General Secretariat of the Council, Guide to the ordinary legislative procedure, 2010, p. 21.

²¹ Ръководство за това как ЕП съзаконодателства, 2012, (DV\898248BG), с. 26.

В рамките на всяка помирителна процедура се свиква отделен помирителен комитет.

2.2. Състав на помирителния комитет

Помирителният комитет се състои от две делегации. Делегацията на Съвета е съставена от по един представител от всяка от държавите-членки. Като неин огледален образ делегацията на Европейския парламент се състои от същия брой евродепутати. В този смисъл от 1 юли 2013 г. помирителният комитет се състои от 56 членове.

Помирителният комитет, макар и структурно определен, не е постоянно действащ орган. Той се свиква отделно за всяка помирителна процедура и делегациите на Европейския парламент и на Съвета имат различен състав за всяка процедура.

Формално в помирителния комитет участват само делегациите на Европейския парламент и на Съвета, които осъществяват политическата дейност по постигането на споразумение относно текста на подлежащия на приемане законодателен акт. В помирителната процедура обаче взема помощно участие и Европейската комисия, която предприема всички необходими инициативи с оглед сближаване на позициите на Съвета и на Европейския парламент (чл. 294, ал. 11 ДФЕС).

2.2.1. Състав и назначаване на делегацията на Европейския парламент

Европейският парламент исторически изпробва два основни модела на определяне на състава на своята делегация²². Първият е по примера на САЩ, според който всяка парламентарна комисия, чиято дейност е насочена към преодоляване на несъгласието между Сената и Камарата на представителите, се създава *ad hoc*. Другият модел е разпространен в Германия, където помирителната комисия между Бундестага и правителството е **постоянно действащ** орган с общо и предварително определен състав. Парламентарната делегация на Европейския парламент се изгражда по смесен модел – с трима постоянни членове и останалите избирани за всеки конкретен случай (чл. 68, ал. 3 ПДЕП).

Парламентарната делегация се състои от равен брой членове на членовете на делегацията на Съвета. В делегацията на Съвета попада по един представител от всяка държава-членка. В този смисъл именно от броя на делегацията на Съвета зависи и броят на делегацията на Европейския парламент.

Основната функция на делегацията е да представлява целия Европейски парламент в преговорите му със Съвета по време на помирителната процедура.

Съгласно установените правила за всяко законодателно предложение на Европейската комисия, за което се изисква прилагането на обикновената законодателна процедура, се назначава поотделно делегация на Европейския парламент. В дейността по назначаване активно участие взема Секретариатът на помирителната

²² Corbett, R., F. Jacobs, M. Shackleton. Op. cit., p. 240.

процедура и процедурата на съвместно вземане на решение (CODE), наричан за краткост Помирителен секретариат. Когато се разбере, че Съветът няма да приеме всички предложения за изменения, внесени от Европейския парламент в рамките на второ четене, Помирителният секретариат започва подготовка за назначаването на делегацията на Европейския парламент в помирителния комитет. Помирителният секретариат активно подпомага делегацията на Европейския парламент по време на цялата помирителна процедура и третото четене. Той работи в тясно сътрудничество със секретариата на съответната ресорна парламентарна комисия, с Правната служба на Европейския парламент, с юрист-лингвистите, както и с пресслужбата на Парламента.

Назначаването на делегацията на Европейския парламент преминава през подготвителен етап и конституиране по същество. Конституирането по същество се извършва на учредителното заседание на делегацията. Подготвителният етап от своя страна има две фази – определяне на общия (принципен) състав на делегацията и определяне на конкретния състав за всяка отделна помирителна процедура.

2.2.2. Състав на делегацията на Съвета

Делегацията на Съвета в помирителния комитет се състои от членове на Съвета или техни представители (чл. 294, ал. 10). Обикновено делегацията се състои или от заместник-постоянните представители (председатели на COREPER I) на всяка държава-членка, или от постоянните представители на държавите-членки (COREPER II). Държавата, която по време на заседанията на помирителния комитет председателства Съвета, се представлява от министър на нейното правителство (който е отговорен за конкретната процедура). Това лице изпълнява функциите на съпредседател на помирителния комитет заедно със заместник-председателя на Европейския парламент, който е председател на парламентарната делегация.

Действащото председателство на Съвета представлява институцията в контактите ѝ с Европейския парламент по повод помирителната процедура. Основните участници са действащият председател на COREPER I или COREPER II и председателят на съответната работна група на Съвета.

По общо правило²³ преди заседанията на помирителния комитет Председателството на Съвета организира техническа среща с Генералния секретариат на Съвета с цел определяне на позицията си и получаване на актуална информация относно развитието на процедурата. Отделът в Генералния секретариат на Съвета, който координира връзките между Съвета и Европейския парламент по отношение на

²³ Вж. повече за отношенията между Председателството и Генералния секретариат в Guide to the ordinary legislative procedure, General Secretariat of the Council, EU 2010, с. 26.

обикновената законодателна процедура и специално на помирителната процедура, е отдел „Съвместно вземане на решения“.

2.2.3. Роля на Европейската комисия в рамките на помирителната процедура

Съгласно чл. 294, ал 11 ДФЕС Европейската комисия „участва в работата на помирителния комитет и предприема всички необходими инициативи, за да подпомогне сближаването на позициите на Европейския парламент и на Съвета“. Тази нейна специфична функция на посредник е потвърдена и от Съвместната декларация (чл. 24, 25).

На тази фаза от обикновената законодателна процедура Европейската комисия няма правото да внася изменения в законодателното предложение.

Европейската комисия участва във всяка фаза на помирителната процедура. Неин представител²⁴ взема участие в подготвителните заседания на делегациите на Съвета и Европейския парламент, в трилозите преди свикването на помирителния комитет, както и в самата дейност на помирителния комитет.

Във времето преди формалното свикване на помирителния комитет (от 6 до 8 седмици, ако е поискано удължаване на срока) Европейската комисия има на разположение всякакви средства, чрез които да подпомогне контактите между двата съзаконодателя с цел сближаване на позициите им. Възможно е дори отделен комисар да поеме инициативата, като се опита политически да подпомогне постигането на споразумение.

След свикването на помирителния комитет Комисията може активно да анализира позициите на Съвета и на Парламента и да се мотивира защо би предпочела едната от тях. Възможно е функцията си на посредник в помирителната процедура Комисията да упражни и чрез нарочно създаване по нейна собствена инициатива на компромисни текстове. Практиката налага те да се представят едновременно на двата съзаконодателя чрез Генералния секретариат на Европейската комисия.

Предложенията за компромиси, които Европейската комисия отправя в рамките на помирителната процедура, трябва да са получили одобрението на Генералния секретариат на Комисията и на нейната Правна служба, а понякога и на отговорната Генерална дирекция, преди да бъдат изпратени на Парламента и на Съвета. Техническото изpraщане се осъществява чрез Генералния секретариат, който работи

²⁴ В идеалния вариант един и същи представител на ЕК участва в подготвителните заседания на ЕП и на СМ. По този начин се осигурява ясна последователност в действията на ЕК. На практика ЕК е представена от различна категория служители според конкретната хипотеза. Така на заседанията на Корепер ЕК е представена от директор, генерален директор или негов заместник; на заседанията на делегацията на ЕП – от директор или началник на отдел; на трилозите – от генерален директор или негов заместник; комисар на заседанията на ПК (и на трилозите в рамките на ПК).

в тясно сътрудничество с Помирителния секретариат. Когато Комисията е готова да даде одобрение на компромисен текст, съгласуван и от двата законодателя, се налага да бъде получено предварителното политическо одобрение от страна на колегията от комисари. Това правило важи и в случаите, когато Комисията е готова да излезе с официално изявление по конкретната проблематика.

2.3. Преговорният процес в рамките на помирителния комитет

Помирителният комитет разполага с шест седмици (съответно осем, ако е било договорено удължаване) за постигане на общо споразумение под формата на съвместен текст. Този срок, предвиден в чл. 294, ал 10 ДФЕС, започва да тече от деня на първото му заседание (чл. 67 ПДЕП).

За отправна точка на преговорите се вземат позициите на Европейския парламент и на Съвета от второто четене на обикновената законодателна процедура. Допустимо е освен текстовете, които са били обект на изменения от Европейския парламент на второ четене, предмет на помирителната процедура да бъдат и други разпоредби на общата позиция. Целта е да се сближат позициите на двата законодателя въз основа на разглеждане на всички аспекти на разногласие между тях. Ето защо е напълно възможно и допустимо с цел постигане на споразумение и в интерес на доброто законотворчество двата законодателя да променят някои елементи от позицията на Съвета, които изобщо не са били обект на изменения, внесени от Парламента на второ четене. В своето първо решение²⁵, при което разглежда помирителната процедура, Съдът на ЕС постановява, че чл. 294 ДФЕС не налага никакво ограничение относно съдържанието на мерките, които са избрани с цел да помогнат за постигането на съгласие върху съвместен текст. Съдът се обосновава с това, че при използването на термина „помирителна процедура“ създателите на Договора са имали намерение да направят съответната процедура ефективна и са предоставили широки правомощия на помирителния комитет.

По правило заседанията на помирителния комитет се провеждат в Брюксел. Европейският парламент и Съветът изпълняват ролята на домакин на ротационен принцип. Помирителният комитет се председателства съвместно от заместник-председателя, председателстващ делегацията на Парламента, и министъра, оглавяващ действащото председателство на Съвета. Заседанието се открива от съпредседателя на онази институция, която в конкретния случай е домакин. Европейската комисия се представява от ресорния комисар.

Обикновено помирителният комитет се занимава с повече на брой досиета, които са включени в дневния му ред. Предварително се прави разделение на досиетата на две групи, които попадат в две самостоятелни точки от дневния ред. В

²⁵ CJCE, 2010, IATA, C-63/09.

точка А се включват онези досиета, които не подлежат на разискване. Те са включени с оглед на официалното откриване на помирителната процедура или за да се направи официално уведомление, че е било постигнато споразумение в хода на трилозите и заседанията на делегациите. В точка Б на дневния ред се включват онези досиета, по които ще се провеждат разисквания.

Помирителният комитет извършва дейността си, като се основава на по-рано изготвения и най-често модифициран вследствие на проведените трилози работен документ в четири колони. Той задължително се превежда на всички официални езици на ЕС в писмен вид. Устен превод от и на всички езици се осигурява по време на всички заседания на помирителния комитет.

Работният документ се изготвя от Помирителния секретариат и от отговорния за помирителната процедура отдел на Генералния секретариат на Съвета. Документът се разделя на свой ред на две части. В част А се поместват измененията, по които е постигнато общо споразумение. В част Б се включват измененията, по които все още не е постигнато споразумение. Практическата работа по същество на помирителния комитет се свежда до решаване на нерешените въпроси в част Б на работния документ.

С оглед на сложността на организиране на неговите заседания и специфичния характер на неговата дейност помирителният комитет се свиква тогава, когато страните в помирителната процедура се доближат максимално до постигане на споразумение по спорните моменти от всяко едно досие. Заседанията на помирителния комитет преднамерено се свикват в късния следобед. От една страна, това дава възможност в същия ден преди това да се проведе трилог. От друга страна, напредването на деня ограничава времето за преговори и играе ролята на стимул за срочно приключване на процедурата. Понякога помирителният комитет заседава от късния следобед до след полунощ. По правило членовете му не могат да напускат залата за преговори, докато не се вземе общо решение по разискваните въпроси.

Ако съществува малка вероятност за постигане на споразумение на първото заседание, може да се свикат неограничен брой последващи заседания в рамките на установения срок.

На практика е възможно помирение да се постигне и чрез писмена процедура. При нея не се провежда реална среща на делегациите в рамките на помирителния комитет, а работата се извършва в писмен вид и чрез преговори под формата на трилози.

3. Възможностите за приключване на помирителната процедура

Помирителната процедура има единствено два възможни резултата – или помирителният комитет да не одобри общ текст на подлежащия на приемане законодателен акт, **или** помирителният комитет да постигне компромис и да одобри общ текст.

3.1. Отхвърляне на текста

Съгласно чл. 294, ал. 12, ако помирителният комитет не одобри общ проект, предложеният акт се счита за неприет. Непостигането на компромис между двата съзаконодателя в рамките на помирителната процедура води до автоматичното приключване на обикновената законодателна процедура. Трето разглеждане на акта поотделно в рамките на Съвета и на Парламента не може да има. Положителният резултат е абсолютна предпоставка за провеждане на третото четене на обикновената законодателна процедура. Ако не се одобри общ проект в рамките на помирителната процедура, обикновената законодателна процедура може да се възобнови само с ново законодателно предложение на Европейската комисия²⁶ или от другите носители на правото на инициатива в ЕС²⁷.

3.2. Постигане на компромис

Ако помирителната процедура даде положителен резултат и бъде одобрен общ проект на законодателен акт, съгласно чл. 294, ал. 13 всеки от съзаконодателите има на разположение шест седмици (до осем), за да приеме акта съгласно този проект. Постигането на компромис дава възможност обикновената законодателна процедура да продължи на трето четене.

3.3. Третото четене на обикновената законодателна процедура като следствие от постигнат компромис в рамките на помирителната процедура

Третото четене на обикновената законодателна процедура не може да протече самостоятелно. Негова абсолютна процесуална предпоставка е провеждането на помирителна процедура. Ето защо логично то трябва да се анализира във връзка с помирителната процедура, чието следствие е.

Ако в дадения срок за дейността си помирителният комитет одобри общ проект за законодателен акт, вратата към третото четене на обикновената законодателна процедура е отворена.

²⁶ Ръководство за това как ЕП съзаконодателства, 2012, (DV\898248BG), с. 18.

²⁷ Подробно тази материя съм изследвал в статията си „Титулярите на правото на законодателна инициатива в Европейския съюз“, Правна мисъл, 2013, № 4.

Третото четене на обикновената законодателна процедура е регламентирано в чл. 294, ал. 13. Анализът на разпоредбата води до два важни извода. Първо, макар помирителната процедура да е абсолютна предпоставка за провеждане на трето четене, тя по никакъв начин не предопределя неговия резултат. И второ, предмет на третото четене е единствено и само проектът за законодателен акт във вида, в който е приет от помирителния комитет – не се допускат никакви изменения.

Ако Европейският парламент с обикновено мнозинство и Съветът с квалифицирано мнозинство одобрят проекта, подготвя се съвместен текст, известен със съкращението RECONS, основан на съвместния работен документ и измененията, уговорени в хода на помирителната процедура. Въпреки че за да се превърне в действащо право на ЕС, приетият законодателен акт трябва да бъде подписан, публикуван и да влезе в сила, може да се каже, че още с факта на одобряването му от Парламента и Съвета на трето четене обикновената законодателна процедура приключва успешно.

Възможно е обаче единият или и двата съзаконодателя да не одобрят проекта за законодателен акт на Съюза. В този случай се слага край на обикновената законодателна процедура и тя може да бъде възобновена само с ново законодателно предложение на ЕК. От 1999 г. насам само две от над 116 споразумения, постигнати в хода на помирителната процедура, не са успели да получат одобрението на евродепутатите на трето четене в пленарната зала, с което Европейският парламент е отхвърлил проекта за законодателен акт, спирайки обикновената законодателна процедура на трето четене. Досега Съветът никога не е отхвърлял споразумение, постигнато в хода на помирителната процедура.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По своята същност помирителната процедура представлява протичането на преки преговори между двата съзаконодателя – Европейския парламент и Съвета – между второто и третото четене на обикновената законодателна процедура – по отношение на конкретен законодателен текст с оглед постигането на споразумение под формата на общ проект.

Помирителната процедура има самостоятелна роля и значение в рамките на обикновената законодателна процедура. За разлика от случаите на провеждане на преговори между Европейския парламент и Съвета с оглед постигането на споразумение на първо или второ четене помирителната процедура е изрично уредена в текста на ДФЕС. Именно чрез нейното въвеждане авторите на ДФЕС установяват една гаранция за успешното приключване на законодателната процедура и на приемането на законодателен акт на Съюза.

Помирителната процедура има особено място в рамките на обикновената законодателна процедура – тя е елемент от третия ѝ етап, но не и от третото четене.

Самата помирителна процедура протича през две задължителни и една факултативна фаза. Те са израз на особената ѝ функция – от една страна, следствие на неуспешно второ четене на обикновената законодателна процедура, и от друга страна, абсолютна предпоставка за провеждане на трето четене.

Задълбоченият анализ на помирителната процедура и дейността на помирителния комитет е от съществено значение както за доброто познаване на отношенията между институциите по повод обикновената законодателна процедура, така и за правилното разбиране на обикновената законодателна процедура като цяло.