



**Клаус Хенш**

## **Роль национальных парламентов в Европейском Союзе**

Европейский Союз представляет собой как «союз государств», так и «союз граждан». Так описывает его статья I-1 проекта Конституции ЕС. Поскольку дело обстоит таким образом, постольку каждый европейский закон нуждается в двойной легитимации. Этот принцип расширен и подтвержден проектом Европейской конституции. Поэтому европейские законы принимаются как большинством голосов в Совете министров, который состоит из представителей правительств, так и большинством голосов в Европейском парламенте, избираемом непосредственно европейскими гражданами.

Только избираемый непосредственно гражданами Европейский парламент способен вмешиваться в «повседневное» законодательство ЕС и контролировать Европейскую комиссию. Европейская конституция сделает парламент нормальным законодательным органом, равноправным с Европейским советом. Она усиливает также влияние Европейского парламента на исполнительную власть. Председатель Европейской комиссии будет впредь избираться Европейским парламентом, а Комиссия будет утверждаться в должности в результате голосования по вотуму доверия в парламенте.

Правда, европейская политика может обрести свою парламентскую легитимацию не только посредством Европейского парламента, хотя ни один национальный парламент не может

изменить или отвергнуть европейский или рамочный закон и один национальный парламент не может избрать председателя Европейской комиссии, равно как и назначить или сместить всю комиссию. Сделать это может один лишь Европейский парламент. Но и национальные парламенты должны быть в состоянии влиять на европейскую политику. Они делают это, давая поручения своим правительствам и контролируя их деятельность. С этой целью многие (не все!) парламенты сформировали особые комитеты и ввели особые информационные процедуры. Регулирование этих процессов весьма различно в каждом отдельном случае, находясь в зависимости от закрепленного конституцией положения парламента и его политического самосознания в том или ином государстве-члене ЕС.

Парламенты в государствах-членах ЕС и Европейский парламент функционируют в соответствии с принципом сообщающихся сосудов. Слабый Европейский парламент не делает национальные парламенты сильнее и, наоборот, сильный Европейский парламент не ослабляет парламенты государств-членов ЕС. У национальных парламентов в государствах-членах Европейского Союза другие задачи, не менее важные, чем те, которые призван решать Европейский парламент. В данной связи Европейская конституция уточнит и конкретизирует три главные задачи.

**Во-первых**, во всех случаях, когда государства-члены ЕС должны принимать решения единогласно или когда предусмотрена ратификация европейского решения государствами-членами ЕС, за национальными парламентами сохраняется решающее слово. Это, как и ранее, касается прежде всего принципиальных решений «конституционного характера» – приема новых членов, определения объема собственных средств союза и т. д. В союзе государств и граждан государства-члены союза и их парламенты остаются источником легитимации и фактором, определяющим дальнейшее развитие конституции.

**Во-вторых**, Европейская конституция впервые предоставляет национальным парламентам собственную роль в законодательном процессе Европейского Союза. Статья I-9, раздел 3, возлагает на них задачу соблюдения принципа субсидиарности. Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности дает им для этого два инструмента: во-первых, они получают возможность политического контроля законопроекта *ex-ante*, т. е. право на протяжении шести недель высказать обоснованную позицию по вопросу субсидиарности. Если критические замечания поступают не менее чем от трети национальных парламентам, Комиссия должна проверить свои предложения. Во-вторых, они получают дополнительную возможность судебного контроля *ex-post*, т. е. каждое правительство государства-члена ЕС может от имени своего национального парламента подать жалобу в Европейский суд на нарушение принципа субсидиарности.

Национальные парламентам являются, однако, не единственными, которые должны и могут учитывать принцип субсидиарности. В соответствии со ст. 9 Конституции и протоколом о субсидиарности соблюдать этот принцип обязываются также органы ЕС. Европейская комиссия, как и правительства в Совете министров ЕС и Европейский парламентам, должны тщательно проверять свои предложения в ходе консультаций и обосновывать, почему они считают необходимым урегулирование того или иного вопроса на европейском уровне.

Большее влияние национальных парламентам на европейском уровне имеет и обратную сторону. Их депутатам станет отныне не столь легко свалить ответственность за свои упущения и ошибки на «Брюссель» или «Страсбург». В будущем они получают возможность своевременно выступить и даже вмешаться с целью защиты национальных компетенций. На национальные парламентам будет впредь возложена не только национальная, но и европейская ответственность. Если национальный парламентам вознамерится воспрепятствовать принятию европейского закона как нарушающего принцип субси-

диарности, то для этого он должен будет иметь действительно веские основания. С ростом влияния национальных парламентов на осуществление европейской политики должна будет возрастать и их ответственность за Европу.

**В-третьих**, каждый национальный парламент контролирует европейскую политику, проводимую его правительством, включая поведение представителей правительства в Европейском совете. В этом заключалась и заключается изначальная задача парламента. Протокол о роли национальных парламентов в Европейском Союзе улучшает предпосылки для такого рода деятельности. Например, в будущем документы ЕС должны направляться органами ЕС непосредственно национальным парламентам. В их число входят все консультационные документы комиссии (зеленые и белые книги), ежегодная программа законодательства, политические документы стратегического характера и т. д., но прежде всего все законодательные предложения, направляемые в Совет министров ЕС и Европейский парламент. Для проверки и обсуждения национальные парламента получают по шесть недель, прежде чем Совет министров ЕС и Европейский парламент будут вправе принимать решения. Совет министров (повестка дня), счетная палата (ежегодный отчет) и Европейский совет также обязаны информировать национальные парламента, что облегчает выполнение последними контрольных задач.

Каждое государство ЕС должно, применяя инструменты национального права, само позаботиться о том, чтобы его парламент мог в наилучших условиях осуществлять контроль. В остальном же любому национальному парламенту не возбраняется так организовывать сотрудничество с другими национальными парламентами и Европейским парламентом, чтобы он мог оптимально соответствовать своей возросшей роли.

Контроль за деятельностью собственного правительства в будущем сможет еще меньше, чем прежде, ограничиваться одним лишь его поведением в Совете министров ЕС. Национальные парламенты должны понять, что они сами являются элементом не только национальной, но и европейской демократии. С принятием Европейской конституции не будет создано европейское федеративное государство. Структура будущего ЕС включит в себя федеративные элементы, например, находящиеся в ведении сообщества сферы внутренней торговли, валюты, внешней торговли. По-прежнему сохранятся, однако, и конфедеративные элементы, как, например, межправительственные сферы внешней политики и обороны. Отсюда следует, что европейская политика осуществляется не только в Брюсселе, но и в столицах Европы. Кое-кому придется к этому еще привыкнуть – как в столицах, так и в Брюсселе. В таком союзе надо будет находить новые формы для парламентской демократии.

Конституционный конвент намеревался усилить как права Европейского парламента, так и влияние национальных парламентов на политику ЕС, но он не хотел смешивать разные роли, которые должны играть в европейской политике Европейский парламент и национальные парламента. Поэтому конвент отверг все планы создания «Европейского конгресса», задачи которого были бы расплывчаты, а состав – в недостаточной степени легитимирован. Европейская конституция закладывает солидную основу для того, чтобы гражданки и граждане могли участвовать в формировании европейской политики и в контроле над европейской властью на всех уровнях. При этом Европейский парламент и национальные парламента являются не конкурентами, а партнерами.

Демократия на уровне ЕС – это не замена демократии в коммунальном, региональном и национальном масштабах, а ее необходимое дополнение. Ее не смогут сохранить в Европейском Союзе ни Европейский парламент, ни национальные парламента, действуя в одиночку. Напротив, сами граждане Европы должны проникнуться идеей необходимости участия в

формировании *res publica*, т. е. *общественного дела*. А таким общественным делом является в XXI веке не только национальное государство, но и Европейский Союз.

С немецкого перевел В. Брун-Цеховой  
(перевод неавторизованный)

Статья: *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* из журнала „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 4, nr 3 (19), maj-czerwiec 2004, s. 69–74.