

## МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНО СПОРАЗУМЕНИЕ

за по-добро законотворчество

(2003/С 321/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И КОМИСИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ,

като взеха предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 5 от него, и приложения към него протокол за прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност,

като взеха предвид Договора за Европейския съюз,

като обръщат внимание на Декларация № 18 относно очакваните разходи по предложения на Комисията и Декларация № 19 относно прилагане на законодателството на Общността и двете, приложени към Заключителния акт от Маастрихт,

като обръщат внимание на междуинституционалните споразумения от 25 октомври 1993 г. относно процедурите по прилагане на принципа за субсидиарност<sup>1</sup>, от 20 декември 1994 г. относно ускорен метод на работа за официална кодификация на законодателни текстове<sup>2</sup>, от 22 декември 1998 г. относно общите насоки за качеството на съставяне на законодателството на Общността<sup>3</sup> и от 28 ноември 2001 г. за по-структурирано използване на техниката за поправка на нормативни актове<sup>4</sup>,

като отбелязват заключенията на председателството от срещите на Европейския съвет, проведени на 21 и 22 юни 2002 г. в Севиля и на 20 и 21 март 2003 г. в Брюксел,

като подчертават, че настоящото споразумение е сключено, без да се засяга резултатът от междуправителствената конференция, която ще се проведе след приемането на конвенцията за бъдещето на Европа,

СЕ СПОРАЗУМЯХА ЗА СЛЕДНОТО:

### Общи ангажimenti и цели

---

<sup>1</sup> ОВ С 329, 6.12.1993 г., стр. 135.

<sup>2</sup> ОВ С 102, 4.4.1996 г., стр. 2.

<sup>3</sup> ОВ С 73, 17.3.1999 г., стр. 1.

<sup>4</sup> ОВ С 77, 28.3.2002 г., стр. 1.

1. Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Комисията на Европейските общности се споразумяват да подобрят качеството на законотворчеството чрез серии от инициативи и процедури, установени в настоящото междуинституционално споразумение.

2. При упражняване на пълномощията и съгласно процедурите, установени в Договора, и като припомнят важността, която отдават на метода на Общността, трите институции се съгласяват да съблюдават общите принципи като демократична легитимност, субсидиарност и пропорционалност, и правна сигурност. В допълнение на това те се съгласяват да насърчават опростяването, яснотата и съгласуваността при съставянето на закони и най-голямата прозрачност на законодателния процес.

Те призовават държавите-членки да осигурят подходящо и бързо транспониране на законодателството на Общността в националното законодателство, в рамките на предписаните срокове, в съответствие със заключенията на председателството на Европейския съвет от срещите в Стокхолм, Барселона и Севиля.

### **По-добра координация на законодателния процес**

3. Трите институции се съгласяват да осигурят, че общата координация на законодателната им дейност е подобрена, като по този начин осигуряват съществена основа за по-добро законотворчество в Европейския съюз.

4. Трите институции се съгласяват да подобрят координацията на своята подготвителна и законодателна работа в контекста на процедурата по съвместно взимане на решения и да я направят обществено достояние по подходящ начин.

Съветът ще информира Европейския парламент в подходящ срок за проекта за многогодишна стратегическа програма, която препоръчва за приемане от Европейския съвет. Трите институции си препращат една на друга своите годишни законодателни програми с оглед постигане на съгласие по съвместно годишно програмиране.

По-специално, Европейският парламент и Съветът се стремят да установят за всяко законодателно предложение примерна програма за различните етапи, които водят до окончателното приемане на това предложение.

Когато многогодишното програмиране има междуинституционално въздействие, трите институции ще инициират сътрудничество чрез подходящи средства.

Доколкото е възможно, годишната програма по законотворчество и работна програма на Комисията ще включват указания за избора на законодателен инструмент и предвиденото правно основание за всяка следваща мярка.

5. В интерес на ефикасността трите институции ще осигуряват, доколкото е възможно, по-добра синхронизация на обработването на общите досиета от подготвителните органи<sup>5</sup> на всеки клон от законодателната власт<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Комитет в Европейския парламент, работна група и Комитета на постоянните представители на Съвета.

6. Трите институции ще се информират постоянно за своята работа по време на законодателния процес. Тази информация ще се основава на подходящи процедури, включително диалог в рамките на комитетите и по време на сесиите на Европейския парламент, председателството на Съвета и Комисията.

7. Комисията ще представя годишен доклад за напредъка на нейните законодателни предложения.

8. Комисията ще гарантира като общо правило, че комисарите присъстват на срещите на комитетите и пленарните заседания на Европейския парламент относно законодателните проекти, за които те отговарят.

Съветът ще продължава практиката да поддържа интензивни контакти с Европейския парламент чрез редовно участие в пленарни дебати на съответните министри, доколкото това е възможно. Съветът също ще полага усилия и да участва редовно в работата на парламентарните комисии и в други заседания, за предпочитане на министерско или друго подходящо равнище.

9. Комисията ще взема предвид исканията, отправени от Европейския парламент или от Съвета на основата съответно на членове 192 или 208 от Договора за ЕО за представяне на законодателни предложения. Тя ще отговаря бързо и по подходящ начин на заинтересованите парламентарни комитети и подготвителните органи на Съвета.

#### **По-голяма прозрачност и достъпност**

10. Трите институции потвърждават важността, която отдават на по-голямата прозрачност и засиленото предоставяне на информация на обществеността на всеки етап от тяхната законодателна работа, като същевременно се отчитат и съответните им процедурни правила. По-специално, те гарантират, че публичните дебати на политическо ниво се разпространяват възможно най-широко, чрез систематично използване на нови комуникационни технологии като, *inter alia*, сателитни предавания и Интернет. Те гарантират и по-голям обществен достъп до EUR-Lex.

11. Трите институции провеждат съвместна пресконференция, за да обявят успешния резултат от законодателния процес в рамките на процедурата по съвместно взимане на решения, след като са постигнали съгласие, било то след първо четене, второ четене или помирение.

#### **Избор на законодателен инструмент и правно основание**

12. Комисията ще обяснява и обосновава пред Европейския парламент и Съвета избора си на законодателен инструмент, където това е възможно като част от годишната си работна програма или от процедурите на обичайния диалог и във всички случаи в обяснителните меморандуми, приложени към нейните инициативи. В тази връзка тя разглежда всяко искане от законодателните власти

---

<sup>6</sup> За целите на настоящото споразумение „законодателна власт“ означава само Европейския парламент и Съвета.

и взема предвид резултатите от консултациите, които е предприела преди да постави на обсъждане своите предложения.

Тя ще гарантира, че предлаганото действие е колкото просто, толкова и съвместимо с правилното постигане на целите на мерките и необходимостта от ефективно прилагане.

13. Трите институции припомнят определението на термина „директива“ (член 249 от Договора за ЕО) и съответните разпоредби на протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. В своите предложения за директиви Комисията следи за спазване на подходящ баланс между общите принципи и подробните разпоредби с цел избягване на прекомерно ползване на изпълнителните мерки от Общността.

14. Комисията ще предоставя ясно и обширно обяснение за правното основание, използвано при всяко предложение. В случаи на промяна на правно основание след представянето на предложение на Комисията Европейският парламент получава надлежната повторна консултация от съответната институция в пълно съответствие с практиката на Съда на Европейските общности.

15. В обяснителните меморандуми към своите предложения Комисията винаги излага правните разпоредби, които съществуват в момента на равнище Общност в областта, засегната от предложението. В своите обяснителни меморандуми Комисията изяснява и въпроса как предложените мерки са оправдани, като се имат предвид принципите на субсидиарност и пропорционалност. Комисията отчита също обхвата и резултатите от предходни консултации и анализите на въздействието, които е предприела.

#### **Използване на алтернативни методи за регулиране**

16. Трите институции припомнят задължението на Общността да законодателства само когато е необходимо в съответствие с протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Те признават необходимостта от използване на алтернативни механизми за регулиране, в подходящи случаи или когато Договорът изрично не изисква използването на законодателен инструмент.

17. Комисията ще гарантира, че използването на съвместно регулиране или саморегулиране винаги е в съответствие с правото на Общността и че отговаря на критериите за прозрачност (по-специално, разгласяването на споразуменията) и представителност на засегнатите страни. Също така тя трябва да представлява и добавена стойност за общия интерес. Тези механизми не се прилагат, когато се засягат основни права или при важни политически възможности или в ситуации, в които правилата трябва да бъдат прилагани еднакво във всички държави-членки. Те трябва да осигуряват гладко и гъвкаво регулиране, което не засяга принципите на конкуренция или единността на вътрешния пазар.

#### ***— Съвместно регулиране***

18. Съвместното регулиране е механизмът, чрез който даден законодателен акт на Общността възлага постигането на целите, определени от законодателната власт,

на страни, признати в областта (като икономически оператори, социални партньори, неправителствени организации или сдружения).

Този механизъм може да бъде използван на базата на критерии, определени в законодателния акт, така че да може законодателството да бъде адаптирано към съответните проблеми и сектори, да се намали законодателната тежест чрез концентриране върху основни аспекти и да се използва опитът на засегнатите страни.

19. Законодателният акт трябва да се придържа към принципа на пропорционалност, определен в Договора за ЕО. Споразуменията между социалните партньори трябва да са в съответствие с разпоредбите, установени в членове 138 и 139 от Договора за ЕО. В обяснителните меморандуми към своите предложения Комисията ще обяснява на компетентната законодателна власт своите основания да предложи използването на механизма.

20. В контекста, определен от основния законодателен акт, засегнатите от него страни могат да сключват доброволни споразумения с цел определяне на практическите договорености.

Проектите за споразумения се препращат от Комисията на законодателната власт. В съответствие със своите отговорности Комисията ще проверява дали проектите за споразумения са съобразени или не с правото на Общността (и по-специално, с основния законодателен акт).

По искане, *inter alia*, на Европейския парламент или на Съвета, на базата на всеки конкретен случай и в зависимост от предмета, основният законодателен акт може да включва разпоредба за двумесечна отсрочка след нотификацията на Европейския парламент и на Съвета на проекта за споразумение. През този период всяка институция може да предложи изменения, ако счита, че проектът за споразумение не отговаря на целите, установени от законодателната власт, или да възрази на влизането в сила на споразумението, или да поиска от Комисията да представи предложение за законодателен акт.

21. Законодателен акт, който служи като основа на механизма за съвместно регулиране посочва възможния обсег на съвместното регулиране в засегнатата област. Компетентният законодателен орган определя в акта съответните мерки, които следва да бъдат предприети с оглед последващото му прилагане в случай на неспазване от една или повече страни или при неуспех на споразумението. Тези мерки може да предвиждат например редовно предоставяне на информация от Комисията за законодателния орган за последващи прилагания или клауза за преглед, съгласно която в края на даден период Комисията докладва и, когато е необходимо, предлага изменение в законодателния акт или друга подходяща законодателна мярка.

— *Саморегулиране*

22. Саморегулирането се определя като възможност за икономическите оператори, социалните партньори, неправителствените организации или сдружения да приемат помежду си и за тях самите общи насоки на европейско равнище (особено кодекси за практики и секторни споразумения).

Като общо правило този вид доброволна инициатива не предполага институциите да са приели някаква определена позиция, особено когато такива инициативи са предприети в области, които не са обхванати от Договорите или области, в които Съюзът досега не е законодателствал. Една от отговорностите на Комисията е да разглежда практиките по саморегулиране с цел да провери дали съответстват на разпоредбите на Договора за ЕО.

23. Комисията ще нотифицира Европейския парламент и Съвета за практиките по саморегулиране, които смята, от една страна, че допринасят за постигане целите на Договора за ЕО и че са съвместими с неговите разпоредби, а от друга, като задоволителни по отношение на представителността на засегнатите страни, секторния и географския обхват и добавената стойност към поетите ангажименти. Въпреки това тя разглежда възможността за представяне на предложение за законодателен акт, по-специално по искане на компетентния законодателен орган или в случай на неспазване на гореспоменатите практики.

#### **Изпълнителни мерки (процедура с комитет)**

24. Трите институции подчертават важната роля на изпълнителните мерки в законодателството. Те отбелязват резултата от Конвенцията за бъдещето на Европа, свързан с установяването на условията и реда относно упражняваните от Комисията изпълнителни правомощия, които са ѝ предоставени.

Европейският парламент и Съветът подчертават, че в съответствие със своите правомощия са започнали разглеждане на предложението, което Комисията е приела на 11 декември 2002 г. с цел изменение на Решение 1999/468/ЕО на Съвета<sup>7</sup>.

#### **Подобряване качеството на законодателството**

25. Трите институции, като упражняват своите правомощия, ще гарантират доброто качество на законодателството, а именно неговата яснота, опростеност и ефективност. Институциите считат, че подобряването на процеса по предварителните законодателни консултации и по-честото използване на оценки на въздействието (както предварителни, така и последващи) допринасят за целта. Те се ангажират за пълното прилагане на Междуинституционалното споразумение от 22 декември 1998 г. относно общите насоки за качеството на съставяне на законодателството на Общността.

##### *а) Предварителни законодателни консултации*

26. В периода, предхождащ представянето на законодателни предложения, Комисията, след като информира Европейския парламент и Съвета, провежда възможно най-широки консултации, резултатите от които се обявяват публично. В някои случаи, когато счита това за подходящо, Комисията може да предостави предварителен законодателен документ за консултация, по който Европейският парламент и Съветът може да решат да изразят становище.

##### *б) Анализи на въздействието*

---

<sup>7</sup> ОВ L 184, 17.7.1999 г., стр. 23.

27. Съгласно протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност Комисията се съобразява напълно с финансовите или административни последици от своите законодателни предложения, по-специално за Съюза и държавите-членки. Освен това всяка от трите институции взема предвид целта да се осигури подходящо и ефективно прилагане в държавите-членки.

28. Трите институции се съгласяват, че оценките на въздействието имат положителен принос за подобряване качеството на законодателството на Общността, особено що се отнася до неговото приложно поле и съдържание.

29. Комисията продължава да осъществява интегрирания процес за предварителна оценка на въздействието за основните законопроекти, като комбинира в единна оценка, оценките на въздействие, свързани, *inter alia*, със социални, икономически и екологични аспекти. Резултатите от оценките са изцяло и свободно достъпни за Европейския парламент, Съвета и обществеността. В обяснителния меморандум към своите предложения Комисията посочва начина, по който оценките на въздействие са им повлияли.

30. В случаите, когато се прилага процедура по съвместно взимане на решения, Европейският парламент и Съветът могат на основата на съвместно определени критерии и процедури, да получат оценки на въздействието, извършени преди приемането на съществено изменение на първо четене или на помирителния етап. Възможно най-скоро след приемането на настоящото споразумение трите институции осъществяват оценка на съответния си опит и разглеждат възможността за създаване на обща методология.

#### *в) Съгласуваност на текстове*

31. Европейският парламент и Съветът ще създадат подходяща уредба за подобряване на контрола, осъществяван от техните отдели върху формулирането на текстовете, приети по процедурата за съвместно взимане на решения, с цел да се избегнат неточности или противоречия. За тази цел институциите може да се съгласят на кратка отсрочка, за да осъществят подобна правна проверка преди окончателното приемане на акта.

#### **По-добро транспониране и прилагане**

32. Трите институции подчертават необходимостта държавите-членки да спазват член 10 от Договора за ЕО, те призовават държавите-членки да гарантират, че правото на Общността е правилно и навременно транспонирано в националното законодателство в рамките на определените срокове; те смятат, че подобно транспониране е от особена важност за последователното и ефективно прилагане на това законодателство от съдилища, администрации, обществени, икономически и социални представители.

33. Трите институции ще осигурят всички директиви да включват задължителни срокове за транспониране на нейните разпоредби в националното законодателство. Те въвеждат в директивите възможно най-кратки срокове за транспониране, които обикновено не надвишават две години. Трите институции се надяват, че държавите-членки ще подновят своите усилия относно

транспониране на директивите в рамките на определените в тях срокове. В тази връзка Европейският парламент и Съветът отбелязват, че Комисията предлага да засили сътрудничеството с държавите-членки.

Трите институции посочват, че по силата на Договора за ЕО Комисията разполага с правото да започне процедура за установяване на нарушение на задължението за прилагане на европейското право, в случаите, когато дадена държава-членка не успее да транспонира законодателството в предвидения срок, а Европейският парламент и Съветът отбелязват ангажимента, поет от Комисията по този въпрос<sup>8</sup>.

34. Комисията изготвя годишни доклади за транспонирането на директивите в различните държави-членки с таблици, които показват степента на транспониране. Тези доклади се предават на Европейския парламент и на Съвета и стават обществено достояние.

Съветът насърчава държавите-членки да изготвят за себе си и в интерес на Общността, свои собствени таблици, които, доколкото е възможно, илюстрират съответствието между директивите и мерките за транспониране и да ги направят обществено достояние. Той призовава тези държави-членки, които все още не са направили това, да назначат възможно най-бързо координатор по транспонирането.

#### **Опростяване и намаляване обема на законодателството**

35. С цел правото на Общността да стане по-лесно за четене и прилагане трите институции се съгласяват, първо, да актуализират и намалят съществуващото законодателство и второ, значително да го опростят. За основа на тази задача те вземат като основа многогодишната програма на Комисията.

Законодателството ще бъде актуализирано и намалено, *inter alia*, чрез отмяна на актове, които вече не се прилагат и чрез кодификация или поправка на други актове.

Целта на опростяването на законодателството е да се подобри и адаптира законодателството чрез изменения или замяна на актове и разпоредби, които са твърде тромави или твърде сложни, за да бъдат прилагани. Подобно опростяване се осъществява чрез поправка на съществуващи актове или чрез нови законодателни предложения, като същевременно се запазва същността на политиките на Общността. В тази връзка Комисията избира областите на действащото право, които са подходящи за опростяване въз основа на критерии, установени след консултации със законодателната власт.

36. В срок от шест месеца след влизането в сила на настоящото споразумение Европейският парламент и Съветът, чиято задача като законодателна власт ще бъде да приемат в заключителната фаза предложенията за опростени актове,

---

<sup>8</sup> Съобщение на Комисията от 12 декември 2002 г. за по-добро наблюдение на прилагането на правото на Общността, COM(2002) 725 окончателен, стр. 20 и 21.



трябва да променят своите работни методи като въведат например, *ad hoc*, структури със специфичната задача за опростяване на законодателството.

### **Изпълнение и наблюдение на споразумението**

37. Изпълнението на настоящото споразумение ще се наблюдава от техническата група за междуинституционално сътрудничество на високо равнище.

38. Трите институции ще предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че техният персонал има средствата и ресурсите, необходими за правилното изпълнение на разпоредбите на настоящото споразумение.

Hecho en Estrasburgo, el dieciseis de diciembre de dos mil tres.

Udfærdiget i Strasbourg den sekstende december to tusind og tre.

Geschehen zu Straßburg am sechzehnten Dezember zweitausendunddrei.

Έγινε στις Στρασβούργο, στις δέκα έξι Δεκεμβρίου δύο χιλιάδες τρία.

Done at Strasbourg on the sixteenth day of December in the year two thousand and three.

Fait à Strasbourg, le seize décembre deux mille trois.

Fatto a Strasburgo, addì sedici dicembre duemilatre.

Gedaan te Straatsburg, de zestiende december tweeduizenddrie.

Feito em Estrasburgo, em dezasseis de Dezembro de dois mil e três.

Tehty Strasbourgissa kuudentenatoista päivänä joulukuuta vuonna kaksituhattakolme.

Som skedde i Strasbourg den sextonde december tjugohundratre.

*За Европейския парламент*

*Председател*



*За Съвета*

*Председател*



*За Комисията*

*Председател*

