



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0255/2014

27.3.2014

ДОКЛАД

относно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти
(2013/2185(INI))

Комисия по конституционни въпроси

Докладчик: Карло Казини

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	13
ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ ЧРЕЗ ПОИМЕННО ГЛАСУВАНЕ.....	17
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ.....	18

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти (2013/2185(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за Европейския съюз (ДЕС), и по-специално неговия преамбюл, член 4, параграф 3 (лоялно сътрудничество между Съюза и държавите членки), член 5 (предоставена компетентност и субсидиарност), член 10, параграфи 1 (представителната демокрация.) и 2 (представителство на европейските граждани) и член 12 (роля на националните парламенти) от него,
- като взе предвид Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз, и по-специално преамбюла и дял II относно междупарламентарното сътрудничество, и Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, приложени към Договора от Лисабон,
- като взе предвид своите резолюции от 12 юни 1997 г. относно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти¹, от 7 февруари 2002 г. относно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти при европейската интеграция², и от 7 май 2009 г. относно развитието на отношенията между Европейския парламент и националните парламенти съгласно Договора от Лисабон³,
- като взе предвид своята резолюция от 4 февруари 2014 г. относно регулаторната пригодност на ЕС, субсидиарността и пропорционалността (19-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2011 година)⁴,
- като взе предвид окончателните препоръки от 20 декември 2011 г. на направляващата група по отношение на националните парламенти съгласно Договора от Лисабон,
- като взе предвид годишните доклади на Комисията за отношенията между Европейската комисия и националните парламенти, и по-специално доклада за 2012 г. (COM(2013)0565),
- като взе предвид заключенията от Конвента на представителите на парламенти от Европейския съюз по време на неговите заседания след влизането в сила на Договора от Лисабон⁵, и по-специално заключенията от тези, които бяха проведени във Варшава през 2012 г. и Никозия през 2013 г.,

¹ Приети текстове, Т4-0319/1997 г..

² ОВ С 284 Е, 21.11.2002 г., стр. 322.

³ ОВ С 212 Е, 5.8.2010 г., стр. 94.

⁴ Приети текстове, P7_TA(2014)0061.

⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

- като взе предвид приноса и заключенията от срещите на Конференцията на парламентарните комисии по европейски въпроси (КОСАК) от момента на влизането в сила на Договора от Лисабон, и по-специално проведената през 2013 г. L-та среща във Вилнюс, както и шестмесечните доклади на КОСАК¹,
- като взе предвид двадесетия шестмесечен доклад на КОСАК в неговата част относно демократичната легитимност на ЕС и ролята на националните парламенти, както и във връзка с политическия диалог и европейските избори през 2014 г.,
- като взе предвид приноса на националните парламенти по време срещата на председателите на КОСАК, проведена в гръцкия парламент в Атина на 26 и 27 януари 2014 г.,
- като взе предвид Насоките на междупарламентарно сътрудничество в Европейския съюз, приети от Конвента на представителите на парламенти от Европейския съюз в Лисабон от 21 юли 2008 г.,
- като взе предвид заключенията на междупарламентарните конференции относно общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) от 9 – 10 септември 2012 г. в Пафос (Кипър), от 24 – 26 март в Дъблин (Ирландия) и от 4 – 6 септември 2013 г. във Вилнюс (Литва), както и приноса на междупарламентарната конференция относно икономическото и финансово управление на ЕС, предвиден в член 13 от Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (TSCG) от 16 – 17 октомври 2013 г. във Вилнюс (Литва),
- като взе предвид своите резолюции от 12 декември 2013 г. относно конституционните проблеми, свързани с многостепенното управление в рамките на Европейския съюз² и относно отношенията на Европейския парламент с институциите, представляващи националните правителства³,
- като взе предвид доклада, озаглавен „Към един истински икономически и паричен съюз“, представен на 5 декември 2012 г. от председателите Ван Ромпъой, Юнкер, Барозу и Драги,
- като взе предвид заключенията на заседанията на Европейския съвет от 13-14 декември 2012 г., 24-25 октомври и от 19-20 декември 2013 г.,
- като взе предвид член 130 от своя правилник,
- като взе предвид своята резолюция от 13 март 2014 г. относно прилагането на Договора от Лисабон по отношение на Европейския парламент⁴,
- като взе предвид член 48 от своя правилник,

¹ <http://www.cosac.eu/>

² Приети текстове, P7_TA(2013)0598.

³ Приети текстове, P7_TA(2013)0599.

⁴ Приети текстове, P7_TA(2014)0249.

- като взе предвид доклада на комисията по конституционни въпроси (А7-0255/2014),
- А. като има предвид, че настоящата институционална структура на Европейския съюз е определена от ДЕС като етап от процеса на създаване на все по-тесен съюз, който води началото си от създаването на Европейските общности;
- Б. като има предвид, че съгласно принципа на лоялно съучастничество Съюзът и държавите членки проявяват взаимно уважение и подкрепа при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите, чрез които държавите членки улесняват изпълнението на задачите на Съюза и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на неговите цели;
- В. като има предвид, че член 12 от ДЕС във връзка с дейността на националните парламенти укрепва принципа на лоялно сътрудничество, като посочва, че те допринасят активно за доброто функциониране на Съюза;
- Г. като има предвид, че принципът на предоставената компетентност определя правомощията на Съюза, упражняването на които се основава на принципите на субсидиарност и пропорционалност, и че всички институции на ЕС заедно с националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност при изготвянето на законодателните актове;
- Д. като има предвид, че демократичната легитимност и отчетност трябва да бъдат гарантирани на равнищата на вземане и изпълнение на решенията, както и при взаимодействията между тези равнища;
- Е. като има предвид, че функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация и двойната демократична легитимност, която произтича от Европейския парламент, избран пряко от гражданите, и от държавите членки, които са представени в Съвета от съответните правителства, на свой ред демократично отговорни пред съответните национални парламенти или пред своите граждани;
- Ж. като има предвид, че Европейският парламент и националните парламенти представляват, всеки в своята сфера, стожерите на двойната европейска демократична легитимност: единият в качеството си на институция, в която гражданите се представляват пряко на равнището на Съюза, а другите — като национални институции, пред които съответните правителства, представени в Съвета, са пряко отговорни;
- З. като има предвид, следователно, че националните парламенти не представляват „трета камара“ в законодателната власт на ЕС, а по-скоро инструмент, чрез който да се държи отговорна втората камара на Съюза, а именно Съветът;
- И. като има предвид, че правомощията на националните парламенти във връзка с контрола над зачитането на принципа на субсидиарност се използват от по-голямата част от тях по-скоро като инструмент за политически диалог с европейските институции;

- Й. като има предвид, че следователно е целесъобразно да се приеме този конструктивен подход от националните парламенти, което се изразява в съобщаването за такъв вид принос;
- К. като има предвид, че националните парламенти следва да развиват силни и устойчиви структури, свързани с ЕС, с цел разширяване на връзките с европейските институции и натрупване на допълнителен експертен опит по въпросите, отнасящи се до европейските дела;
- Л. като има предвид, че на настоящия етап от интеграцията националните парламенти имат специална роля, която се състои в „утвърждаването“ на европейско съзнание в рамките на държавите членки и в доближаване на гражданите до ЕС;
- М. като има предвид, че основна цел на междупарламентарното сътрудничество е да подпомогне развитието на европейската интеграция чрез обмена на информация, общото разглеждане на проблемите, взаимното обогатяване чрез провеждането на диалог и плавното транспониране на европейското право в националните законодателства;
- Н. като има предвид, че на фона на създаването на Междупарламентарните конференции относно ОВППС и ОПСО и на Междупарламентарната конференция за икономическо управление, както и на засилването на ролята на междупарламентарни срещи на комисиите като предпочитан формат за сътрудничество, КОСАК следва да продължава да бъде форумът за редовен обмен на позиции, информация и най-добри практики относно практическите аспекти на парламентарния контрол и да съсредоточи своето внимание по-специално върху обсъждането на общото състояние на процеса на интеграция;
- О. като има предвид, че „политическият диалог“, особено в рамките на европейския семестър за предварителна координация на икономическите политики, който се води от Европейската комисия и националните парламенти, се нуждае от по-голямо участие на Европейския парламент, по-специално с оглед на взаимната зависимост между решенията на Европейския парламент и тези на националните парламенти;
- П. като има предвид, че механизмът за контрол на субсидиарността е задействан два пъти до момента, съответно във връзка с предложението „Монти II“ и с предложението за създаването на Европейска прокуратура;
- Р. като има предвид, че при измененията в правилника за дейността на ЕП са взети под внимание разпоредбите на Договора от Лисабон относно ролята на националните парламенти в ЕС;
- С. като има предвид, че следва да бъде взета предвид ролята, която Конвентът на представителите на парламенти играе за междупарламентарното сътрудничество на този етап;
- Т. като има предвид, че почти пет години след влизането в сила на Договора от Лисабон и с оглед на бъдещи Конвенти е необходимо отношенията между Европейския парламент и националните парламенти да се развиват непрекъснато

предвид новите предизвикателства; като има предвид, че е необходимо да се осмисли опитът от различните форми на сътрудничество между Европейския парламент и националните парламенти, с оглед да се придаде все по-голяма демократична легитимност на процеса на европейска интеграция, както и да се гарантира, че демократичният контрол се извършва в подходящото време и на нивото, на което решенията са взети и приложени, като се гарантира адекватна информираност на всички участници в законодателния процес;

У. като има предвид, че към този размисъл следва да се пристъпи след предстоящите избори за Европейски парламент в тясно сътрудничество с националните парламенти;

I. Ролята на националните парламенти за демократичната легитимност на Европейския съюз

1. приветства факта, че разпоредбите на договорите предвиждат редица права и задължения за националните парламенти, които да им позволят да допринасят активно за доброто функциониране на Съюза; счита, че тези права и задължения засягат:
 - а) активното участие в европейските въпроси (правомощия за ратифициране на договорите, участие в Конвента съгласно член 48 от ДЕС, контрол на националните правителства, контрол на принципа на субсидиарност, изключителна възможност за противопоставяне и транспониране на европейското законодателство в националните нормативни уредби);
 - б) политическия диалог (междупарламентарно сътрудничество и двупосочен обмен на информация с европейските институции, по-специално с Европейския парламент);
2. отбелязва, че двойната демократична легитимност — Съюз на граждани и на държави членки — се упражнява на европейско равнище в областта на законодателството посредством участието на Европейския парламент и Съвета; счита, че за представянето на държавите в тяхното единно и демократично измерение позицията на правителствата следва да взема надлежно предвид тази на националните парламенти, като по този начин укрепва демократичното естество на Съвета;
3. подчертава, че трябва да се гарантира подходящо ниво на легитимност и отчетност на национално равнище и на равнището на ЕС съответно от националните парламенти и от Европейския парламент; припомня принципа, установен в заключенията от заседанието на Европейския съвет от декември 2012 г., че „през целия процес общата цел продължава да бъде гарантирането на демократична легитимност и отчетност на равнището, на което се вземат и изпълняват решенията“;
4. приветства националните парламенти за предприемането на следните стъпки:
 - а) подобряване на процедурите за ръководство и контрол с оглед на постигането

на по-голяма последователност;

- б) предоставяне на предварителни насоки по отношение на работата на министрите и националните правителства в рамките на Съвета и Европейския съвет съгласно националната си конституционна рамка;
 - в) упражняване на контрол върху позициите, отстоявани от министрите и националните правителства в рамките на Съвета и Европейския съвет, съгласно националната се конституционна рамка;
 - г) ефективна роля в предоставянето на насоки и чрез извършването на контрол върху правилното прилагане на директивите и регламентите;
 - д) насърчаване на Съвета да подобри прозрачността на неговите разисквания относно законодателни актове, по-специално по време на подготвителния етап на законодателния процес, с оглед намаляване на асиметрията по отношение на информацията между Европейския парламент и Съвета;
 - е) оценяване на отношенията между комисиите на Европейския парламент и тези на националните парламенти;
5. признава ролята, изпълнявана от комисиите на Европейския парламент и комисиите на националните парламенти в хода на законодателния процес в ЕС;
 6. изразява съжаление поради липсата на прозрачност на такива разисквания и липсата на баланс на потока на информация между Европейския парламент и Съвета; призовава Съвета да преведе нивата си на прозрачност в съответствие с тези на Европейския парламент, особено по отношение на подготвителните етапи на законодателния процес;
 7. счита, че липсата на прозрачност на разискванията в Съвета затруднява, по-специално по отношение на законодателните актове, отчетността на правителствата спрямо съответните им парламенти;
 8. отбелязва, че праговете, предвидени в член 7, параграф 3 от Протокол №2, са постигнати на два пъти към настоящия момент, в процеса на контрол върху принципа на субсидиарност; припомня, че целта на механизмите за ранно предупреждение не е да блокират процеса на вземане на решения в Европа, а да подобри качеството на законодателството на ЕС, като гарантират по-специално, че ЕС действа в рамките на неговите правомощия;
 9. следователно счита, че следенето за спазването на принципа на субсидиарност от страна на националните парламенти и институциите на ЕС не следва да се разглежда като неоправдано ограничение, а като механизъм за гарантиране на правомощията на националните парламенти; с това, че подпомага оформянето и консистенцията на полезната законодателна дейност на ЕС;
 10. счита, че механизмът за ранно предупреждение следва да бъде разглеждан и да се използва като един от инструментите за гарантиране на ефективно сътрудничество

между европейските и националните институции;

11. приветства факта, че практиката превръща този механизъм също така в средство за провеждане на консултации и конструктивен диалог между различните институции в рамките на многостепенната система на ЕС;
12. счита, че изпратените от националните парламенти мотивирани становища следва да бъдат разглеждани от страна на институциите най-малко като възможност за създаване на по-ясна представа за това как да бъде осъществено постигане на целите на предвидените законодателни действия и призовава Комисията да предоставя бързи и изчерпателни отговори на мотивираните становища и участията на националните парламенти;

II. Междупарламентарните отношения и процеса на европейска интеграция

13. отново изтъква, че междупарламентарното сътрудничество в рамките на ЕС не заменя редовния парламентарен контрол, упражняван от Европейския парламент в рамките на предоставените му с договорите правомощия, или които националните парламенти упражняват спрямо съответните правителства във връзка с въпросите, свързани с ЕС; счита, че то има за цел:
 - а) да спомага за обмяна на информация и най-добри практики между националните парламенти и Европейския парламент, с цел да се даде възможност за упражняването на по-ефективен контрол и да дават своя принос по-пълноценно, без да се засягат съответните им правомощия;
 - б) да гарантира ефективното упражняване на парламентарните правомощия по въпросите на ЕС;
 - в) да насърчава истинското парламентарно и политическо европейско изменение;
14. разглежда междупарламентарните заседания като места, на които европейските и националните политики се обединяват и се допълват взаимно, водейки до ползи и за двете страни; счита, че основната функция на тези заседания е най-вече да позволят на националните парламенти да вземат предвид европейската перспектива в националните разисквания, а на Европейския парламент да взема предвид националните перспективи в европейските разисквания;
15. обръща внимание на факта, че новата по вид европейска междупарламентарна система е все още в процес на оформяне и трябва да се основава на подход, базиран на консенсус, в съответствие с дял II, член 9 от Протокол № 1 към Договора от Лисабон, съгласно който и Европейският парламент и националните парламенти имат съвместната задача да определят чрез консенсус организирането и насърчането на междупарламентарното сътрудничество в рамките на Съюза, въпреки факта, че всеки опит за разработване на обща рамка за междупарламентарно сътрудничество е все още преждевременен;
16. приветства действията, които бяха предприети съгласно препоръките на направляващата група по отношение на националните парламенти след влизането в

сила на Договора от Лисабон, за да се засили сътрудничеството между националните парламенти и Европейския парламент, по-специално планирането и увеличаването на броя на междупарламентарните заседания на комисиите (50 от 2010 г. насам), информирането на членовете на националните парламенти и съответните политически органи на националните парламенти относно за внесените документи (мотивирани становища и принос), въвеждането на видеоконферентна връзка, насърчаването на двустранни посещения, техническите подобрения в междупарламентарния обмен на информация в ЕС (IPEX), увеличаването на броя на съвместните проекти под егидата на Европейския център за парламентарни проучвания и документация, посещенията на административни служители и обмен на информация и най-добри практики; счита, че тези действия спомагат за развитието на по-ефективни и по-целенасочени междупарламентарни отношения, като същевременно допринасят за демократизирането на парламента;

17. подчертава, че междупарламентарните заседания трябва да се организират в тясно сътрудничество с националните парламенти, с цел да се повишат ефективността и качеството; поради тази причина препоръчва те да бъдат включени на възможно най-ранен етап в изготвянето на дневния ред на междупарламентарните заседания;
18. счита, че развитието на междупарламентарните заседания следва да се основава на практически договорености, предвиждащи съответните специфики за всеки вид заседание;
19. призовава, с цел избягване на дублиранията, намаляване на разходите и повишаване на ефективността, за една по-добра вътрешна и външна координация между програмата, предложена от парламента на съответната държава членка, председателстваща Съвета, и работните програми на отделните комисии на Европейския парламент;
20. отбелязва ролята на Конвента на представителите на парламенти от Европейския съюз за междупарламентарното сътрудничество;
21. приветства ефективността на междупарламентарните заседания на комисиите и призовава за засилване на сътрудничеството между докладчиците в областта на конкретни законодателни въпроси;
22. приветства провеждането на ефективни заседания на политически групи и европейски политически партии като част от договореностите за междупарламентарно сътрудничество в рамките на ЕС; призовава за бъдещо одобрение на тези заседания като ефективно средство за развиването на автентично европейско политическо съзнание;
23. счита, че не на последно място с оглед на новите междупарламентарни конференции относно ОВППС/ОПСО и икономическото управление, КОСАК следва да служи за дискуссионен форум във връзка с общото състояние на процеса на интеграция;
24. приветства ролята на платформата IPEX, най-вече като инструмент за обмен на информация относно процедурите за парламентарен контрол, независимо от

трудностите, които понякога поражда езиковият проблем; призовава националните парламенти да обърнат особено внимание на принципа на многоезичието, за да може диалогът между парламентите да бъде максимално ефективен;

25. подчертава, че междупарламентарното сътрудничество трябва да бъде открито и приобщаващо и изразява загриженост относно ограничаващият подход на организиране на междупарламентарни заседания, на които някои парламенти не са поканени да участват, като те биват организирани без предварително провеждане на съответните консултации за приемане на позиции по въпроси, свързани с ЕС, които не се основават на консенсус;
26. отбелязва, че „политическият диалог“, заложен в „Инициативата Барозу“, започната през 2006 г., и механизмът за ранно предупреждение са „двете страни на една и съща монета“; отбелязва също така развитието на широк спектър на отношения между националните парламенти и Европейската комисия и установяването на „засилен политически диалог“ в рамките на европейския семестър за координиране на икономическите политики;

III. Развитие и предложения

27. предлага обмислянето и изготвянето на споразумение между националните парламенти и Европейския парламент, което да представлява основата за ефективно сътрудничество, съгласно член 9 от Протокол № 1 към Договора от Лисабон и член 130 от собствения му Правилник за дейността;
28. призовава за провеждането на редовни, тематични и ефективни заседания на политическите групи и европейските политически партии в рамките на междупарламентарното сътрудничество в рамките на ЕС;
29. подчертава, че междупарламентарното сътрудничество трябва винаги да се стреми да събира „подходящите хора в подходящото време за разглеждане на подходящия въпрос по смислен начин“, с цел да се гарантира, че решенията, взети в съответните области на компетентност, ще се ползват от добавената стойност на истинския диалог и адекватното разискване;
30. счита, че КОСАК следва да продължи да бъде форумът за редовен обмен на мнения, информация и най-добри практики, свързани с практическите аспекти на парламентарния контрол;
31. предлага КОСАК да извърши задълбочен и детайлен анализ на проблемите, пред които са изправени националните парламенти при упражняването на правомощията, които са им възложени от Договора от Лисабон; припомня, че дейностите на Европейския парламент и на националните парламенти следва да се допълват в рамките на КОСАК;
32. припомня, че във връзка с конференцията относно икономическото управление, която се основава на член 13 от Договора за стабилност, координация и управление, постигнато от представителите на парламенти от ЕС споразумение по време на тяхната среща в Никозия през април 2013 г. предвижда редица

договорености за тази среща, както и приключването на преразглеждането на тези договорености през 2015 г. по време на Конвента на представителите на парламенти от Европейския съюз в Рим; поради тази причина счита, че всяка процедура за приемане на практически договорености във връзка с конференцията относно икономическото управление преди това преразглеждане би била преждевременна и следователно следва да се избягва;

33. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, както и на правителствата и парламенти на държавите членки.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Настоящият доклад има за цел да привлече вниманието върху един решаващ аспект от напредъка към по-голяма интеграция на ЕС, неоспоримата нужда от създаване на нови връзки между гражданите и Европа. Какво могат да направят институциите за постигането на тази цел? Европейските институции трябва да се разглеждат като елементи, включващи парламентите на държавите - членки на ЕС като част от „европейската парламентарна система“. Би могло да се каже, че те не са само органи с национално измерение, но също така и измерение на равнище ЕС, като в действителност тяхната задача е да гарантират цялостната демократичност на Съвета, което може да се счита за втората камара на ЕС, като също така „доближават гражданите до Европа“.

Европейският парламент е отделил особено внимание на ролята на националните парламенти, с цел да се даде отговор на твърдението за „демократичен дефицит“ в ЕС и той да се увери в наличието на истински съюзници за изграждането на европейско съзнание. Само няколко дни след влизането в сила на Договора от Лисабон беше създадена направляваща група за отношенията с националните парламенти. В миналото ЕП трикратно е разглеждал този въпрос — през 1997 г. с доклада на Нейтс-Ойтебрук, през 2002 г. с доклада на Наполитано и през 2009 г. с доклада на Брок. Върху ролята на националните парламенти са били съсредоточени много от заседанията на КОСАК през този парламентарен мандат. Подготвеният въпросник за двадесет и първия шестмесечен доклад, който ще бъде представен по време на следващото заседание на КОСАК през месец юни 2014 г. в Атина, съдържа раздел, който е специално посветен на сътрудничеството между националните парламенти и ЕП.

В този по-широкият контекст на отношенията между ЕП и националните парламенти настоящият доклад е изготвен във време на криза, когато гражданите на Европа гледат с недоверие към нея, така че изглежда неотложно да се подходи към засилена „европеизация“ на националните парламенти.

Това повдига основния въпрос до каква степен Договорът от Лисабон се прилага по отношение на ролята на националните парламенти, какво трябва да се поправи или допълни в него и, най-вече, как националните парламенти следва да се ръководят на европейско институционално равнище.

Идеята за европейска парламентарна система изглежда изпълнима в светлината на въвеждането на член 12 от ДЕС, според който *„националните парламенти допринасят активно за доброто функциониране на Съюза“*, като освен това в Протокол № 1, който признава активната роля на националните парламенти в процеса на европейската интеграция, се посочва, че високодоговарящите се страни се стремят *„да насърчават едно по-засилено участие на националните парламенти в дейността на Европейския съюз“*. Разбира се ролята, отредена на националните парламенти в тази връзка, зависи в голяма степен от концепцията за европейска интеграция. Ако, както е посочено в член 1 от ДЕС, съществуващите правни инструменти на ЕС не описват постигната цел, а просто „етап“ от започнат процес, като активната роля на националните парламенти следва се разглежда като принос в процеса на *„създаване на все по-тесен съюз между*

народите на Европа“ (член 1 от ДЕС) и ако освен това изграждането на ЕС се счита за грандиозен политически проект, който е от изключително значение, за да може той да насърчава „мира, ценностите си и благоденствието на своите народи“ (член 3 от ДЕС), то тогава не е погрешно да се говори за необходимостта от европейско измерение за всяка парламентарна дейност. Същевременно отношенията между Европейския парламент и националните парламенти не следва да бъдат в духа на конкуренцията или противопоставянето, а по-скоро на сътрудничеството.

В прочутото решение на германския конституционен съд от 30 юни 2009 г., което проправя пътя за ратифицирането на Договора от Лисабон от страна на Германия се заявява, че държавите остават „господари на договорите“. Това твърдение е логично, но ако европейското измерение е необходима характеристика на националните парламенти, става ясно, че тяхното участие в суверенитета на държавите по отношение на стъпките, които да се предприемат към интеграцията чрез приемане на новите договори, предполага участие, което надхвърля непроменените им правомощия за намеса в ратификацията. Това означава, че те трябва да бъдат представлявани в Конвента, посочен в член 48 от ДЕС, като им се дава конкретното право да получават предварителна нотификация относно всяко заявление за присъединяване към Съюза.

Изглежда обаче, че тези промени, посочени в член 12, букви г) и д) от ДЕС, в първоначалните правомощия на националните парламенти на държавите членки в качеството на народни събрания, не ги превръщат в европейски органи „в широкия смисъл на понятието“. Напротив, в преамбюла на Протокол № 1 са определени ясно две категории от задачи на националните парламенти в рамките на структурата на ЕС: контрол на националните правителства и консултативен принос.

Проверката на това дали и как да се прилага на практика първият аспект е от голямо значение за схващането, че в ЕС вече съществува един вид двукамерност: към ЕП като представител на народите се присъединява Съветът като колективен представител на държавите членки. Но докато държавите са представени в тяхното демократично и единно измерение, е необходимо позицията на правителствата да отразява ориентацията на техните парламенти. Ето защо те следва да разговарят със съответните министри преди и след всяко заседание на Съвета. Тази дейност не е само вътрешна необходимост за отделните държави, но представлява истинско европейско измерение. Поради това следва ясно да се подчертае, че НП не представляват трета камара в конституционната европейска структура, а са органите, които се грижат за демократичността на втората камара, т.е. на Съвета.

Въпреки това изглежда, че на националните парламенти е предоставено право на самоопределяне с пряко правно въздействие при контрола на спазването на принципа на субсидиарност. Този контрол обаче, може същевременно да се тълкува не като средство за възпиране или ограничение въпреки редицата условия, посочени в Протокол № 2, а по-скоро като възможност за ползотворно и активно сътрудничество, дори и това да е по-скоро в консултативен аспект, а не по отношение на капацитета за вземане на решения. Всъщност, ако се замислим по-добре, става ясно, че субсидиарността представлява всъщност същността на ЕС, а не представлява ограничение. ЕС съществува, защото държавите членки не могат да постигнат самостоятелно целите за мир и просперитет, набелязани в член 2 от ДЕС. В този дух

„мотивираните становища“ следва да се приемат не като отрицателни насоки относно това, което ЕС не трябва да прави, а по-скоро като положителна препоръка относно това, което трябва да прави.

Във връзка с това, което е наречено „консултативна функция“, но което може би трябва да се определи по-точно като „политически диалог“, отношенията между ЕП и националните парламенти са изключително тесни, и вероятно следва да бъдат регламентирани по-точно, като основната философия бъде укрепването на политическата и законодателната дейност на ЕП, а не толкова развиването на алтернативни или допълнителни правомощия в областта на вземането на решения. Това е идеята, която стои зад междупарламентарното сътрудничество, заложена в член 12, буква е) и по-подробно в Протокол №1, и по-специално в членове 9 и 10 от него.

Броят на междупарламентарните конференции постепенно се е увеличил както на равнище пленарни заседания, така и на равнище комисии. Най-важното развитие представлява провеждането на редовни срещи в областта на външната политика и политиката на сигурност, както и в тази на икономическото и финансово управление в изпълнение, в съответствие с член 13 от Договора за стабилност, координация и управление (т. нар. Fiscal compact), като същевременно вече е лансирана идеята за редовна междупарламентарна конференция относно упражняването на контрол върху Европол.

Това увеличаване на броя на срещите налага опростяването на процедурите с цел избягване на дублирането и постигането на конкретни резултати. Освен това е редно да се установи каква е остатъчната функция на КОСАК, ако съществува такава. Изглежда, че заседанията по конкретна тема са за предпочитане, тъй като те са винаги полезни за взаимно разбирателство между законодателите и за обмена на идеи, свързани с добри парламентарни практики. Едно ефективно сътрудничество, обаче, в съответствие с предвиденото в член 2 от Протокол № 1, изисква много повече. Необходимо е изготвянето на становища относно конкретни законодателни предложения или политически решения, като за тази цел изглежда, че комисиите с тяхната добавена стойност по отношение на демокрацията биха позволили по-широк обхват и задълбоченост на предзаконодателното разискване и съответно биха се оказали предпочитаният вариант.

В член 9 от Протокол № 1, приложен към ДЕС, има стремеж за уреждане на тези въпроси с „междуинституционално споразумение“, а член 130 от Правилника за дейността на ЕП, във вида, в който е изменен, изрично предвижда това. Това е разпоредба от Договора от Лисабон, която все още не е приложена, и която ще бъде предмет на дейността на следващия парламентарен мандат.

Следващият шестмесечен доклад, който ще бъде представен на КОСАК през месец юни, ще постави въпроса за бъдещето на КОСАК. Конференциите относно ОВПС/ОПСО и икономическото и финансово управление дават добри резултати, но би било погрешно да се счита, че те обезсмислят функциите на КОСАК. Ако ЕС в настоящия му вид не е постигната цел, а етап от процеса на интеграцията, то е необходим съответен орган, който периодично да извършва проверка на напредъка. КОСАК следва да се възприема като подходящото място за провеждане на разисквания

относно състоянието на Съюза.

Също така е целесъобразно да се разбере смисъла на значителното увеличаване и институционализиране на информационните съобщения между ЕП и националните парламенти. Очевидно произтичащият обмен на информация дава възможност на националните парламенти да предоставят на ЕП по-обосновани становища, а на ЕП — да приема решения с широка подкрепа, така че би трябвало да бъде по-лесно и за националните парламенти да транспонират своевременно и ефективно европейските разпоредби в националното законодателство. Предвид обаче, че друга цел на наситената информационна мрежа е да се гарантира „европейско мислене“ във всички дейности на националните парламенти, би могло да се говори за един вид „преобърната субсидиарност“: тъй като изграждането на европейско съзнание може да се осъществи много по-ефективно от националните парламенти, а не от Европейския парламент. С приближаването на следващите европейски избори, които биха могли да бъдат от решаващо значение за бъдещето на ЕС, обръщенията на националните политици към съответните им избиратели ще имат първостепенна роля. В този контекст е изключително важно формирането на истински европейски политически партии.

ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ ЧРЕЗ ПОИМЕННО ГЛАСУВАНЕ

Членове на ЕП, гласували „за“: 13	ALDE : Andrew Duff, Stanimir Ilchev PPE : Zdravka Bušić, Carlo Casini, Marietta Giannakou, Constance Le Grip, Andrej Plenković, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Rainer Wieland Verts/ALE : Gerald Häfner, Indrek Tarand
Членове на ЕП, гласували „против“: 4	ECR : Ashley Fox, Daniel Hannan EFD : Morten Messerschmidt NI : Andrew Henry William Brons
Въздържали се: 7	GUE/NGL : Helmut Scholz S&D : Marino Baldini, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, David Martin, Sandra Petrović Jakovina, Luis Yáñez-Barnuevo García

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	18.3.2014
Резултат от окончателното гласуване	+: 13 -: 4 0: 7
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Tadeusz Ross, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Luis Yáñez-Barnuevo García
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Marino Baldini, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Andrej Plenković, Helmut Scholz, György Schöpflin, Rainer Wieland