



2022/2051(INL)

2.12.2022

СТАНОВИЩЕ

на комисията по външни работи

на вниманието на комисията по конституционни въпроси

относно предложения на Европейския парламент за изменение на
Договорите
(2022/2051(INL))

Докладчик по становище: Хилде Вотманс

(Право на инициатива – член 47 от Правилника за дейността)

PA_INL

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по външни работи приканва водещата комисия по конституционни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

- А. като има предвид, че Конференцията за бъдещето на Европа беше конкретно, успешно упражняване на демокрацията на участието, послужи като безпрецедентна платформа за дискусии между гражданите и политиките и доведе до конкретни предложения, които следва да бъдат анализирани и сериозно обмислени, дори да налагат промени в Договора; като има предвид, че е важно внимателно да се обмисли всяка възможна промяна в Договора и да се сравнят всички нейни потенциални предимства по отношение на различно, по-ефективно използване на настоящите елементи на Договора, включително по-добро прилагане на политическо или бюджетно равнище;
- Б. като има предвид, че руската непровокирана, неоправдана и незаконна агресия срещу Украйна, която започна на 24 февруари, увеличи геополитическата нестабилност и несигурността в Европа до безпрецедентни равнища, непознати от края на Втората световна война насам, и подчертава необходимостта Съюзът да направи цялостна преоценка на политиките си в областта на външните работи, сигурността и отбраната и да даде приоритет на повишаването на тяхната ефективност и на своя капацитет за действия в защита на нашите ценности и интереси;
- В. като има предвид, че гражданският панел 4 „ЕС в света / миграция“ изготви редица конкретни препоръки в областта на външните работи и външната дейност на Съюза и че много от препоръките на гражданските панели подкрепят искания, отправяни от Европейският парламент от дълго време насам;
- Г. като има предвид, че – както е посочено в заключението на Конференцията за бъдещето на Европа – един по-силен Съюз по отношение на сигурността и отбраната ще допринесе за европейския и световния мир и ще подкрепи европейските ценности като принципите на правовата държава, демокрацията, правата на човека и равенството между половете и че това може да се постигне чрез насърчаване на обща стратегическа култура;
- Д. като има предвид, че действията по отношение на тези препоръки биха могли да увеличат силата, надеждността, влиянието и видимостта на Съюза като участник на световната сцена, биха довели до по-ефективно вземане на решения и биха повишили правата на контрол на Европейския парламент – единствената демократично избрана институция на Съюза – в областта на външната политика;
- Е. като има предвид, че съществуват и варианти, които биха могли да подобрят ролята на Съюза във външните работи без промени в Договора; като има предвид, че през юли 2022 г. чешкото председателство изпрати писмо до държавите членки със списък на конкретни области на политиката, които биха могли да преминат към гласуване с квалифицирано мнозинство чрез специални клаузи за преход; като има предвид, че председателството изброи в това отношение 11 конкретни области от общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и общата

политика за сигурност и отбрана (ОПСО), свързани с членове 24, 27, 28, 29, 37, 39, 41, 42 и 44 от Договора за Европейския съюз (ДЕС);

- Ж. като има предвид, че използването на вето от една държава членка върху започването на преговори за присъединяване със страна кандидатка поради неразрешени двустранни и регионални спорове, свързани с исторически събития, самоопределение и културни или езикови права, може да блокира процеса на присъединяване на страните кандидатки и че използването на вето от държавите членки за тяхна собствена изгода противоречи на духа на Договорите;
- З. като има предвид, че потенциалът за бързи, ефикасни и ефективни действия в областта на външната политика, сигурността и отбраната, според предвиденото в Договора от Лисабон, е използван и експлоатиран съвсем ограничено през последното десетилетие поради липса на политическа воля от страна на държавите членки; като има предвид, че поради променящата се обстановка в областта на сигурността в Европа е крайно време да се използват всички инструменти, предвидени в ДЕС, по-специално по отношение на ОПСО; като има предвид, че Договорът от Лисабон предвижда елементи като военен начален фонд в член 41, параграф 3б, възможността за създаване на малка група с по-амбициозни цели в областта на сигурността и отбраната в член 44 или възможността за определяне на истинска европейска политика в областта на способностите и въоръжаването в член 42, параграф 3, които съществуват от декември 2009 г.;
- И. като има предвид, че киберзаплахите, хибридните заплахи и други асиметрични заплахи, включително кампаниите за дезинформация, както и злонамереното използване на все по-усъвършенствани нововъзникващи революционни технологии се превръщат в нарастващо предизвикателство; като има предвид, че чуждестранната намеса, манипулирането на информацията и дезинформацията представляват злоупотреба с основните свободи на изразяване на мнение и на информация и застрашават тези свободи, ценности, демократични процедури, политически процеси, сигурността на държавите и гражданите и способността за справяне с извънредни ситуации; като има предвид, че Русия провежда безпрецедентно злонамерени и мащабни действия за дезинформация както в традиционните медии, така и в платформите на социалните медии, за да заблуждава своите граждани у дома и международната общност в навечерието и по време на агресивната си война срещу Украйна, която Русия започна на 24 февруари 2022 г., което доказва, че дори информацията може да бъде използвана като оръжие;
- Й. като има предвид, че клаузите за преход биха могли да се използват незабавно, за да се премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в конкретни области на политиката; като има предвид, че настоящата заплаха за европейската сигурност изисква незабавно адаптиране на някои методи на работа;
- Л. призовава да бъдат включени във всеобхватни промени на Договора или по алтернативен начин, като се използват клаузи за преход, основните препоръки на гражданите в областта на външната политика и политиката на сигурност, и

особено необходимостта от преминаване към по-ефективно вземане на решения чрез използване на гласуване с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие, по-специално в конкретни области на политиката като правата на човека, и необходимостта от подобряване на методите на Съюза за налагане на санкции;

2. подчертава, че преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство ще гарантира, че Съюзът – вместо да следва най-малкия общ знаменател – действа по-бързо и по-целенасочено и ще може също така да се защитава от оказване на натиск и прилагане на тактики на принципа „разделяй и владей“ от страна на трети държави; подчертава, че това би могло да помогне на Съюза да се превърне в по-надеждна геополитическа сила с по-решаващо значение, която поставя своите основни принципи и ценности в сърцевината на действията си, би повишило ефективността на външните му действия и следователно би засилило също така влиянието на държавите членки в един нестабилен, бързо променящ се и все по-многополюсен свят; припомня, че ще остане приложим член 31, параграф 2 от ДЕС, който има за цел да гарантира, че на никоя държава членка не може да бъде наложено решение по въпроси от жизненоважно значение за нейните национални интереси, ако в рамките на ОВППС се използва гласуване с квалифицирано мнозинство;
3. припомня, че член 48, параграф 7 и член 31, параграф 3 от ДЕС съдържат клаузи за преход, които могат да дадат възможност за преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на ОВППС без военни последици; призовава за преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство при всички решения в областта на ОВППС, като се започне с приоритетните области в срок до една година, по-специално при решенията относно налагането на санкции, правата на човека и в области, свързани с процеса на присъединяване, като например когато се взема решение за започване на преговорния процес, както и за откриване и закриване на отделни преговорни клъстери и глави, за да се подобри капацитетът на Съюза да взема бързи и ефективни решения;
4. изразява съжаление, че клаузите за преход никога не са били използвани поради липсата на политическа воля и противно на обосноващите очаквания; призовава държавите членки да покажат политическа воля за напредък в процеса на интеграция в Съюза, като преодолеят практиката на кръстосано вето и проявят готовност за активизиране на клаузите за преход без допълнително забавяне;
5. настоятелно призовава държавите членки да постигнат споразумение, незабавно или до края на чешкото председателство, относно използването на клаузата за преход за въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство относно конкретни действия в областта на външните работи и ОПСО, и по-специално относно санкциите и правата на човека; напомня за възможностите, изброени във въпросника на председателството; счита, че настоящата ситуация със сигурността в Европа изисква незабавни действия и адаптиране на процедурите за вземане на решения в рамките на ОВППС, предвидени понастоящем в ДЕС;
6. счита, че в случай че се окаже невъзможно цялостното преразглеждане на Договорите поради вето от някои държави членки, най-вече по отношение на

приемането на гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на външната политика, Съюзът следва да обмисли възможността за проучване на други форми на засилено сътрудничество между онези държави членки, които показват воля за по-голям напредък в процеса на интеграция чрез по-стриктна и обвързваща координация в своите външни действия;

7. призовава държавите членки за изменение на член 42 от ДЕС, което би позволило преминаване към гласуване със засилено квалифицирано мнозинство, изискващо 72% от членовете на Съвета, представляващи най-малко 65% от населението, за решенията с военни последици, с изключение на решенията за създаване на военни мисии или операции с изпълнителен мандат в рамките на ОПСО, за които трябва да продължи да се изисква единодушие;
8. подчертава необходимостта от намаляване на институционалната сложност на Съюза, по-специално на неговото външно представителство, което е неясно по отношение на правомощията на всеки институционален участник; счита, че тази липса на яснота може да води до известно дублиране във външната дейност на ЕС или да обърква партньорите или събеседниците на Съюза по света в рамките на техните отношения със Съюза; в тази връзка предлага да се обединят функциите на председателя на Европейския съвет и председателя на Европейската комисия и да се създаде единно председателство на Съюза, за да се подобри видимостта, ефективността и последователността на външната дейност на Съюза; призовава за по-ясно формулиране на съответните разпоредби на Договора в това отношение и за пълно интегриране на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) в структурите на Комисията;
9. подчертава необходимостта да се предвиди роля за Парламента, когато става въпрос за вземането на решения, засягащи изпращането в чужбина на военни и граждански мисии в областта на сигурността; счита, че би било целесъобразно да се провеждат пленарни разисквания преди съответното решение на Съвета и да се приема пленарна резолюция, която би предоставяла политическо разрешение за съответната операция, включително нейните цели, средства и продължителност;
10. подчертава необходимостта да се засили ролята на заместник-председателя на Комисията / върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност при подпомагането за намиране на компромиси между държавите членки, за да се гарантира, че Съюзът изразява единна позиция, както беше поискано на Конференцията за бъдещето на Европа от гражданите на Съюза; посочва, че това може да бъде осъществено, като заместник-председателят / върховен представител бъде определен за член на Комисията, отговарящ за външните работи, и се превърне в основен външен представител на Съюза на международните форуми; призовава заместник-председателя / върховен представител и ЕСВД да направят предложения за това как да се засили съгласуваността и последователността между националните външни политики на държавите членки и договорените позиции на равнището на Съюза в съответствие с разпоредбите на член 24, параграф 3 от ДЕС;
11. подчертава необходимостта от укрепване на външната дейност на Съюза със собствени и постоянни инструменти и ресурси на Съюза в това отношение, за да

може Съюзът да бъде пълноправен и надежден участник на световната сцена; призовава за автономна дипломация на Съюза с дипломати от Съюза, обучени в Европейска дипломатическа академия, въз основа на пилотния проект на Европейския парламент в тази връзка, която да се определя от обща дипломатическа култура от гледна точка на Съюза; призовава за укрепване на международните културни връзки на Съюза чрез разработване на инструмент на Съюза, който да може да олицетворява културния облик на Съюза в световен мащаб;

12. счита, че е необходимо спешно да се разработят стратегия за политика на солидарност и оперативни мерки за изпълнение по отношение на клаузата за обща отбрана, предвидена в член 42, параграф 7 от ДЕС и член 222 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и да се разшири обхватът на заплахите, определени в член 43, параграф 1 от ДЕС, с цел включване на борбата с хибридните заплахи, войните, използването на енергетиката като оръжие за изнудване, киберзаплахите, кампаниите за дезинформация и икономическата принуда от страна на трети държави;
13. призовава държавите членки да предоставят нови правомощия и правно основание за противодействие на дезинформацията и чуждата злонамерена пропаганда; отправя призив Съюзът да е начело на дебата относно правните последици от чуждестранната намеса, да насърчава общи международни определения и правила за вменяване на отговорност и да разработи международна рамка за реагиране при намеса; подчертава необходимостта от глобално многостранно сътрудничество между държави със сходни възгледи, за да обменят най-добри практики и да идентифицират общи отговори на глобалните, а също и на споделените вътрешни предизвикателства, включително колективните санкции, защитата на правата на човека и демократичните стандарти;
14. отправя искане да се засили ролята на делегациите на Съюза при прилагането на външната политика; призовава за укрепване на капацитета, ресурсите и персонала на ЕСВД, включително чрез актуализиране на Решение на Съвета 2010/427/ЕС¹, така че ЕСВД да може по-добре да защитава целите и интересите на Съюза в световен мащаб;
15. подчертава значението на повишаването на правата на Европейския парламент за вземане на решения и упражняване на контрол в областта на външната политика, по-специално чрез укрепване на прилагането на член 36 от ДЕС относно консултацията с Европейския парламент по главните аспекти и стратегическите решения в областта на ОВППС и ОПСО и консултацията с него по всички значими външнополитически решения; призовава за промяна на член 218 от ДФЕС, за да се изисква разрешението на Европейския парламент за започване на преговори и приемане на указания за водене на преговори, както и одобрението на Европейския парламент за всички международни споразумения и преди вземането на решения за временно прилагане на международни споразумения; призовава за изменение на член 218, параграф 2, като Европейският парламент бъде включен наравно със Съвета и споделя с него отговорността за разрешаването на

¹ Решение 2010/427/ЕС на Съвета от 26 юли 2010 г. за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (ОВ L 201, 3.8.2010 г., стр. 30).

започването на преговорите, приемането на указанията за водене на преговорите, разрешаването на подписването на споразумения и сключването на такива; припомня доказаната стойност на парламентарната дипломация; поради това предлага в член 218, параграф 9 от ДФЕС да се въведат разпоредби за участие на Европейския парламент при условия на равнопоставеност със Съвета в прилагането на международните споразумения; призовава за по-голямо участие на Европейския парламент в рамките на подхода „Екип Европа“;

16. припомня, че Съюзът ще се превърне в ефективен участник в областта на дипломацията и сигурността въз основа на силни действия и ще увеличи своя стратегически суверенитет единствено чрез конкретни мерки, политики, бюджети и ангажименти, изброени в Стратегическия компас; призовава за точно, всеобхватно определение на понятието „отворен стратегически суверенитет“, което да обхваща всички области, които може да засяга, и за включването на този принцип в списъка на целите в член 21 и член 22, параграф 2 от ДЕС, които трябва да бъдат постигнати чрез външната политика и политиката на сигурност на Съюза;
17. приветства предложението на Комисията за регламент, позволяващ съвместното закупуване на отбранително оборудване (Edipra); припомня, че член 42, параграф 3 от ДЕС полага основите на европейска политика в областта на способностите и въоръжаването, която следва, наред с другото, да включва съвместно възлагане на обществени поръчки; призовава за въвеждането в членове 42 и 46 от ДЕС на разпоредби, които да консолидират тази възможност и да позволяват други свързани със сигурността разходи от бюджета на Съюза, както и създаването на съвместни постоянно разположени мултинационални военни подразделения, включително командни структури; призовава за разширяване на възможностите за финансиране на общи военни разходи от бюджета на Съюза, за да се позволи подходящ парламентарен бюджетен контрол; подчертава необходимостта от тясно сътрудничество и координация с НАТО, за да се избегне дублирането на структури и задължения;
18. призовава за преразглеждане на член 346 от ДФЕС, за да се ограничат възможностите Военният секретариат на Европейския съюз да се отклонява от разпоредбите на Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета² и да се избегне по-нататъшно фрагментиране на вътрешния пазар, както и да се въведе изискването обосновката за такива отклонения да бъде оценявана от Комисията и съобщавана на Европейския парламент;
19. подчертава, че поради заплахите за европейската сигурност е налице спешна необходимост от създаване на цялостна европейска политика в областта на способностите без допълнително забавяне; настоятелно призовава държавите членки да обединят части от увеличаващите се национални бюджети за отбрана на равнището на Съюза и спешно да създадат друг извънбюджетен финансов инструмент, който да разглежда целия жизнен цикъл на военните способности на

² Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (ОВ L 216, 20.8.2009 г., стр. 76).

равнището на Съюза – от съвместната научноизследователска и развойна дейност и съвместното възлагане на обществени поръчки до съвместната поддръжка, обучение и сигурност на доставките, както беше препоръчано от Европейския парламент в неговата препоръка от 8 юни 2022 г. до Съвета и заместник-председателя на Комисията / върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност относно външната политика и политиката на сигурност и отбрана на ЕС след руската агресивна война срещу Украйна³;

20. призовава държавите членки да загърбят егоистичните нагласи и да покажат истинска ангажираност по отношение на укрепването на отбранителната технологична и промишлена база на Съюза чрез значимо участие в рамката на Съюза за съвместно развитие на отбранителните способности;
21. призовава за превръщане на постоянното структурирано сътрудничество (ППС) в обща политика на Съюза с възможност за неучастие, като по този начин ще се позволи на Европейския парламент да упражнява действителен бюджетен контрол;
22. призовава за създаването на нови и ефективни формати на вземане на решения по отношение на сътрудничеството и дискусиите, като например Европейски съвет за сигурност, състоящ се от министрите на външните работи на държавите членки, който би могъл да отговаря за бързото реагиране при извънредни ситуации, с цел разработване на интегриран подход към конфликти и кризи; призовава за официално създаване на Съвет на министрите на отбраната на Съюза; счита, че подобни нови формати са особено подходящи в един все по-нестабилен свят и след незаконната война на Русия в Украйна, която засегна значително сигурността на Европа; освен това призовава за създаването на пълноправна комисия по сигурност и отбрана и пълноправна комисия по правата на човека в Европейския парламент;
23. призовава за действия, така че Съюзът да има свое собствено и постоянно място във всички многостранни форуми, включително в Съвета за сигурност на Обединените нации, което би засилило активната роля, последователността и надеждността на Съюза на световната сцена;
24. призовава Съвета да създаде специална ad hoc работна група, която да обсъди възможни промени в Договора, с цел да се свика конвент, съставен от представители на националните парламенти, държавните или правителствените ръководители на държавите членки, Европейския парламент и Комисията.

³ Приети текстове, P9_TA(2022)0235.

ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ

Дата на приемане	30.11.2022
Резултат от окончателното гласуване	+: 47 -: 9 0: 2
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Alexander Alexandrov Yordanov, Petras Auštrevičius, Traian Băsescu, Reinhard Bütikofer, Fabio Massimo Castaldo, Susanna Ceccardi, Włodzimierz Cimoszewicz, Anna Fotyga, Giorgos Georgiou, Sunčana Glavak, Raphaël Glucksmann, Klemen Grošelj, Dietmar Köster, Andrius Kubilius, Ilhan Kyuchyuk, David Lega, Miriam Lexmann, Nathalie Loiseau, Leopoldo López Gil, Antonio López-Istúriz White, Pedro Marques, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Sven Mikser, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Matjaž Nemeč, Tonino Picula, Giuliano Pisapia, Thijs Reuten, Nacho Sánchez Amor, Isabel Santos, Jacek Saryusz-Wolski, Mounir Satouri, Andreas Schieder, Radosław Sikorski, Jordi Solé, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans, Viola von Cramon-Taubadel, Thomas Waitz, Isabel Wiseler-Lima
Заместници, присъствали на окончателното гласуване	Attila Ara-Kovács, Loucas Furlas, Christophe Grudler, Georgios Kyrtos, Katrin Langensiepen, Alessandra Moretti, Juozas Olekas, Paulo Rangel, Tom Vandenkendelaere, Mick Wallace
Заместници по чл. 209, параграф 7, присъствали на окончателното гласуване	Clare Daly, Margarita de la Pisa Carrión, Nicolaus Fest, Gilles Lebreton, Costas Mavrides, Luisa Regimenti

ПОИМЕННО ОКОНЧАТЕЛНО ГЛАСУВАНЕ В ПОДПОМАГАЩАТА КОМИСИЯ
Предложенията на Европейския парламент за изменение на Договорите
(2022/2051(INL))

47	+
NI	Fabio Massimo Castaldo
PPE	Alexander Alexandrov Yordanov, Traian Băsescu, Loucas Fourlas, Sunčana Glavak, Andrius Kubilius, David Lega, Leopoldo López Gil, Antonio López-Istúriz White, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Francisco José Millán Mon, Luisa Regimenti, Radosław Sikorski, Tom Vandenkendelaere, Isabel Wiseler-Lima
RENEW	Petras Auštrevičius, Klemen Grošelj, Christophe Grudler, Georgios Kyrtosos, Ilhan Kyuchyuk, Nathalie Loiseau, Javier Nart, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans
S&D	Attila Ara-Kovács, Włodzimierz Cimoszewicz, Raphaël Glucksmann, Dietmar Köster, Pedro Marques, Costas Mavrides, Sven Mikser, Alessandra Moretti, Matjaž Nemeč, Juozas Olekas, Tonino Picula, Giuliano Pisapia, Thijs Reuten, Nacho Sánchez Amor, Isabel Santos, Andreas Schieder
VERTS/ALE	Reinhard Bütikofer, Katrin Langensiepen, Mounir Satouri, Jordi Solé, Viola von Cramon-Taubadel, Thomas Waitz

9	-
ECR	Anna Fotyga, Jacek Saryusz-Wolski, Margarita de la Pisa Carrión
ID	Susanna Ceccardi, Nicolaus Fest, Gilles Lebreton
THE LEFT	Clare Daly, Giorgos Georgiou, Mick Wallace

2	0
PPE	Miriam Lexmann, Paulo Rangel