

Отношенията между Европейския парламент и националните парламенти

Резолюция на Европейския парламент от 16 април 2014 г. 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

¹ ОВ С 200, 30.6.1997 г., стр. 153.

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.

Договора от Лисабон¹, и по-специално заключенията от тези, които бяха проведени във Варшава през 2012 г. и Никозия през 2013 г.,

- 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 КОСАК²,
- 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 2013 г. 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 съюз³ и относно отношенията на Европейския парламент с институциите, представляващи националните правителства⁴,
- като взе предвид доклада, озаглавен „Към един истински икономически и паричен съюз“, представен на 5 декември 2012 г. от председателите Ван Ромпюй, Юнкер, Барозу и Драги,
- като взе предвид заключенията на заседанията на Европейския съвет от 13-14 декември 2012 г., 24-25 октомври 2013 г. 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

¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>.

² <http://www.cosac.eu/>.

³ Приети текстове, P7_TA(2013)0598.

⁴ Приети текстове, P7_TA(2013)0599.

Договора от Лисабон по отношение на Европейския парламент¹,

- като взе предвид член 48 от своя правилник,
- 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 следователно е целесъобразно да се приеме този

¹ Приети текстове, P7_TA(2014)0249.

конструктивен подход от националните парламенти, което се изразява в съобщаването за такъв вид принос;

- Й. 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;
- К. 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;
- Л. 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;
- М. 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;
- Н. 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;
- О. 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;
- П. като има предвид, че следва да бъде взета предвид ролята, която Конвентът на представителите на парламенти играе за междупарламентарното сътрудничество на този етап;
- 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 обмена 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 насърчаването 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. Приветства ефективността на междупарламентарните заседания на комисиите и призовава за засилване на сътрудничеството между докладчиците в областта на конкретни законодателни въпроси;
 20. 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;

21. Приветства ролята на платформата IPЕХ, 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;
22. 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;
23. 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

24. 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;
25. 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;
26. 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;
27. 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;
28. 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;

o

o o

29. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, както и на правителствата и парламентите на държавите членки.