

კეთრინ აუელი  
ქრისტინ ნეუჰოლდი

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნული  
პარლამენტების „ევროკვიზა“:

გამოცდილება და  
საუკეთესო პრაქტიკა



საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა



კეტილიანი ანა

პროგრესული კვლევების ინსტიტუტი, ვენა

ქრისტინე ნიკოლოზი

მაგისტრის უნივერსიტეტი

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ეროვნული  
პარლამენტების „ევროკავშირის“:

# გამოცდილება და საუკეთესო პრაქტიკა

კვლევა ევროპარლამენტის მწვანეთა პარტიისა  
და ევროპის თავისუფალი ალიანსისთვის

თბილისი 2024

Udc(უაკ)341.217(4)+342.53(4)  
ა-904

წინამდებარე კვლევა შეკვეთილი და გამოქვეყნებულია რაინჰარდ ბუტიკოფერის, ევროპარლამენტის მწვანეთა პარტიის/ევროპის თავისუფალი ალიანსის წევრის მიერ.

**ინგლისურიდან თარგმნა**

ნათია ხოტენაშვილიმა

**ტექნიკური უზრუნველყოფა**

შალვა პაპალაშვილი

Contact details:

Reinhard Butikofer, MEP  
European Parliament  
Rue Wiertz 60, 1040 Brussels  
Tel. +32(0)2 28 45816  
Fax+32(0)2 28 49816  
reinhard.buetikofer@europarl.europa.eu

Authors: Katrin Auel (IHS Vienna), Christine Neuhold (FASoS, Maastricht University)  
Coordination for the office of Reinhard Butikofer, MEP (Greens/EFA): Franziska Pudelko  
Design & Layout: Nuno Pinto da Cruz

The Layout has been provided by the Green European Foundation (Rue du Fossé 3, L-1536 Luxembourg, Brussels)  
Office: 15, rue d'Arlon, B-1050 Brussels, www.gef.eu). With the financial support of the European Parliament to the Green European Foundation. The European Parliament is not responsible for the content of this publication.

Print: Graphius, Belgium  
June 2018

The Greens/EFA Group  
European Parliament  
Rue Wiertz 60, 1047 Brussels, Belgium

© საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, 2024

ISBN 978-9941-9929-5-7

## სარჩევი

აბრევიატურების სია	8
შესავალი	10
ზოგადი მიმოხილვა	12
1. შესავალი	23
2. ეროვნული პარლამენტების ახალი როლი – ლისაბონის შეთანხმების დებულებები	27
3. ევროკავშირის საქმეთა „ტრადიციული საპარლამენტო ზედამხედველობა“ ეროვნულ არენაზე	34
3.1 ზოგადი ტენდენციები და დაკვირვებები	34
3.2 პარლამენტის მონაწილეობა შიდა არენაზე: დაკვირვება ახლოდან	37
3.3 „უთხრა მთავრობას, თუ რა გააკეთოს და დარწმუნდე, რომ დაგიჯერებს“: საპარლამენტო გავლენა და ზედამხედველობა	44
3.4 ევროპული საბჭოს შეხვედრები	52
3.5 საჯარო ფორუმი, როგორც საშუალება: კომუნიკაცია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით	58
3.5.1 პლენარული დებატები	59
3.5.2. მოქალაქეთა ინფორმირება: საპარლამენტო ვებგვერდები	64
4. ლისაბონის შეთანხმების დებულებების დანერგვა პრაქტიკულ პოლიტიკურ პროცესში: ზოგადი ტენდენციები და „დაკვირვება ახლოდან“	68
4.1 ლისაბონის შეთანხმების მეთოდების გამოყენება წევრ სახელმწიფოებში: ზოგიერთი ზოგადი ტენდენცია	68
4.1.1. ხელშეკრულების გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურა	69
4.1.2 EWS-ს გამოყენება: ზოგადი დაკვირვებანი	69
4.1.3 პოლიტიკური დიალოგის გამოყენება	73

4.1.4 საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობა: ზოგადი ტენდენციები	75
4.2 ლისაბონის შეთანხმების მეთოდების გამოყენება შერჩეულ წევრ ქვეყნებში: დაკვირვება ახლოდან	78
4.2.1 წინადადებების თემის შერჩევა საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის: ზოგიერთი (საუკეთესო) გამოცდილება	79
5. (სხვა) ფაქტორები, რომლებიც ეროვნულ პარლამენტებს აძლევს ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობის საშუალებას	84
5.1 ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა	84
5.2.2 ევროკავშირის საქმეებზე პასუხისმგებელი პარლამენტარების დანიშვნა	95
5.3 მეინსტრიმინგი: სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი კომიტეტების ჩართულობა	96
5.4 ადმინისტრაციების როლი პარლამენტების მხარდაჭერაში	100
6. შეჯამება: შედარებითი ანალიზი შინაარსი	104 119



დოქტორი ქრისტინ ნეუჰოლდი არის მასტრიხტის უნივერსიტეტის ხელოვნებისა და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა დეპარტამენტის პროფესორი. 2015 წლის სექტემბრიდან გახლავთ პოლიტიკურ მეცნიერებათა დეპარტამენტის დირექტორი. მისი კვლევითი ინტერესის სფეროს წარმოადგენს ანგარიშვალდებულება მმართველობის ქსელურ სისტემებში.



დოქტორი კეტრინ აუელი არის ასოცირებული პროფესორი და ვენის პროგრესული კვლევების ინსტიტუტის „ევროპული მმართველობისა და საჯარო ფინანსების“ კვლევითი ჯგუფის ხელმძღვანელი. მისი კვლევითი ინტერესის სფეროებს მოიცავს ევროპეიზაცია, ევროკავშირის მრავალდონიანი მმართველობა და საკანონმდებლო კვლევები, განსაკუთრებით, პარლამენტების კომუნიკაციის ფუნქცია და ეროვნული პარლამენტების როლი ევროკავშირში.

უახლესი გამოცემები გამოქვეყნებული აქვს JCMS, BJPIR, JEEP და CEP-ში. საკონტაქტო ინფორმაცია: [auel@ihs.ac.at](mailto:auel@ihs.ac.at)



## აბრევიატურების სია

CFSP	Common Foreign and Security Policy	საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა
CJEU	Court of Justice of the European Union	ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო
COREPER	Committee of the Permanent Representatives of the Governments of the Member States to the European Union	ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობების მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტი
COSAC	Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs	საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენცია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით
CSDP	Common Security and Defence Policy	საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა
CWP	Commission Work Program	კომისიის სამუშაო პროგრამა
EAC	European Affairs Committees	ევროპულ საქმეთა კომიტეტები
ECB	European Central Bank	ევროპული ცენტრალური ბანკი
ECJ	European Court of Justice	ევროპული მართლმსაჯულების სასამართლო
EP	European Parliament	ევროპული პარლამენტი/ევროპარლამენტი
ESC	European Scrutiny Committee	ევროპული ზედამხედველობის კომიტეტი
ESM	European Stability Mechanism	ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი

EU	European Union	ევროპული კავშირი/ევროკავშირი
EWS	Early Warning System	ადრეული გაფრთხილების სისტემა
IPC	Inter-parliamentary cooperation	საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობა
IPEX	InterParliamentary EU information eXchange	საპარლამენტაშორისო ინფორმაციის გაცვლა ევროკავშირში
MEPs	Members of the European Parliament	ევროპარლამენტის წევრები/ევროპარლამენტარები
MPs	Members of Parliament	პარლამენტის წევრები/პარლამენტარები
NP	National Parliaments	ეროვნული პარლამენტები
OLP	Ordinary Legislative Procedure	ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურა
OPAL	Observatory of Parliaments after Lisbon	პარლამენტების როლი ლისაბონის შეთანხმების შემდეგ
TEU	Treaty of Lisbon	ლისაბონის შეთანხმება
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union	ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება
TSCG	Treaty on Stability, Coordination and Governance	შეთანხმება სტაბილურობის, კოორდინაციისა და მმართველობის შესახებ

## შესავალი

ძვირფასო მკითხველო,

სიამაყით წარმოგიდგენთ ახალ კვლევას ევროპის ეროვნული პარლამენტების ჩართულობის შესახებ ევროპული პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, რაც ამ ტიპის კვლევის პირველი შემთხვევაა. ავტორებმა, კეტრინ აუელმა და ქრისტინ ნეუჰოლდმა, დეტალურად და ყურადღებით გააანალიზეს ამ თემის სხვადასხვა ასპექტი და შექმნეს კვლევა, რომელიც ღირებული იქნება როგორც აკადემიური წრეებისთვის, ისე პრაქტიკოსებისთვის.

ეროვნული პარლამენტების ძლიერი და საიმედო ჩართულობა ევროპული პოლიტიკის ფორმირების პროცესში მხოლოდ სარგებლის მიღების მიზნით კი არ ხდება, არამედ გულისხმობს ევროკავშირის დემოკრატიული ლეგიტიმურობის უკიდურესად მნიშვნელოვან ასპექტს. როგორც კვლევა აჩვენებს, ბევრმა ეროვნულმა პარლამენტმა დაინახა, რომ მათი მთავრობების ევროკავშირთან დაკავშირებული საქმიანობის მოკვლევა და უფრო მჭიდრო ურთიერთობა ევროპარლამენტთან, არის საშუალება, რომ გაიზარდოს მათი გავლენა ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმირებაზე და, ამავდროულად, უზრუნველყოს ევროპის დარჩენა დემოკრატიული პრინციპების რელსებზე. ეროვნულ პარლამენტებთან მჭიდრო ურთიერთობა ასევე მომგებიანია ევროპარლამენტისთვის, რაც გაზრდის მის ლეგიტიმურობას და ევროპას უფრო დაახლოებს თავის მოქალაქეებთან.

უახლეს წლებში, ეროვნული პარლამენტების როლი ევროკავშირში რამდენიმე საშუალებით „ძირეულად განახლდა“. კვლევა ხაზს უსვამს სხვადასხვა მიდგომას, რასაც ეროვნული პარლამენტები ახორციელებენ, ადარებს მათ ეფექტურობასა და ეფექტიანობას, გამოყოფს სისუსტეებს და გამოიკვლევს საუკეთესო პრაქტიკას, რაც ხელს უწყობს ეროვნული პარლამენტების ევროპეიზაციას.

ხანდახან, წარსულში იყო მცდელობა, რომ ეროვნული პარლამენტები ევროპარლამენტთან დაეპირისპირებინათ. ერთი მხრივ, სადაც ამ მცდელობებმა წარმატებას მიაღწია, მათ დაასუსტეს საპარლამენტო ზედამხედველობა მთავრობის აღმასრულებელი ორგანოების

ევროპის მასშტაბით თანამშრომლობაზე. მეორე მხრივ, იქ სადაც ეროვნულმა პარლამენტებმა თავდაჯერებულად ითამაშეს თავიანთი როლი, ის ხშირად ხელს უწყობდა შესაბამისი მოსახლეობის განათლებას ევროპულ საქმეებთან დაკავშირებით და მოქალაქეებს აძლევდა საშუალებას, უკეთ გამოეთქვათ აზრი ევროპულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით საკუთარი წარმომადგენლების მეშვეობით, გარდა ევროპარლამენტის წევრებისა. მაშასადამე ეს ყველაფერი გამდიდრებს ჩვენს მრავალშრიან ევროპულ დემოკრატიულ სისტემას.

თუ განგრძობადი და ეფექტური თანამშრომლობა ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროპარლამენტს შორის ჩვეულებრივი ამბავი უნდა გახდეს, ამისათვის აუცილებელია ეროვნული პარლამენტების ფართო ჩართულობა. იდეალურ შემთხვევაში, ჩვენ უნდა ავაშენოთ „პარლამენტთა ფალანგა“, როგორც ევროპული დემოკრატიის ერთ-ერთი საყრდენი.

დაე, წინამდებარე კვლევამ ხელი შეუწყოს ამ კეთილშობილურ მიზანს და წახალისოს მომავალი თანამშრომლობა იმ პოლიტიკურ სუბიექტებს შორის, ვისაც ის ეხება.



თქვენი,

რაინჰარდ ბუტიკოფერი, პარლამენტის  
წევრი

## ზოგადი მიმოხილვა

ბოლო წლებში, ეროვნული პარლამენტების როლი ევროკავშირში „ძირეულად განახლდა“ რამდენიმე საშუალებით, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ადრეული გაფრთხილების სისტემის (EWS) დანერგვით და იმ ახალი როლით, რომელიც ლისაბონის ხელშეკრულების (TEU) განახლებულ ვერსიებში აისახა. გარდა მათი ტრადიციული როლისა, რაც გულისხმობს მთავრობის კონტროლს ევროპულ საქმეებთან დაკავშირებით, ეს ნორმები ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებს ოფიციალურად თავად აქცევს ევროპულ მოთამაშეებად, რომელთაც შეუძლიათ მოქმედება, როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად, ევროკავშირის დონეზე და უმეტეს შემთხვევებში, ოფიციალურად დამოუკიდებლად ეროვნული მთავრობებისგან. შედეგად, ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცესი მათ საშუალებას აძლევს, სხვადასხვა არენაზე ერთდროულად იმოქმედონ. ამ წინასიტყვაობის მიუხედავად, მოცემული კვლევა შეისწავლის, ეროვნულმა პარლამენტებმა როგორ გამოიყენეს თავიანთი განკარგულებაში არსებული მეთოდები სხვადასხვა არენაზე, პრაქტიკულ პოლიტიკურ პროცესში.

### პარლამენტების მონაწილეობა შიდა არენაზე

როდესაც ვსაუბრობთ ტრადიციულ ზედამხედველობაზე, როგორცაა, **მთავრობის კონტროლი ევროკავშირის საქმეებში** შიდა დონეზე, წევრ ქვეყნებში ზედამხედველობის ნორმები ახლა უფრო მეტად მსგავსია, თუმცა, არა – ერთნაირი. ყველა ეროვნულმა პარლამენტმა შექმნა ერთი ან მეტი ევროპულ საქმეთა კომიტეტი, თუმცა მაინც დიდი განსხვავებები რჩება, მიუხედავად ევროკავშირის საქმეებზე მომუშავე სხვა მუდმივი კომიტეტების ჩართულობისა. ასევე, შეგვიძლია ვიპოვოთ განსხვავება ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ მიდგომაშიც. მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის სამიზნე საბოლოო ჯამში, ყოველთვის მთავრობაა, სისტემები განსხვავდება იმის მიხედ-

ვით, პარლამენტი ამოწმებს ევროკავშირთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს, თუ მთავრობის პოზიციას საბჭოში მოლაპარაკებებისთვის, თუ ორივეს ერთად (**საბჭო – იგივე ევროკავშირის საბჭო, რომელიც შედგება წევრი ქვეყნების მინისტრებისგან უნდა განვასხვავოთ ევროპული საბჭოსგან, რომელიც ასევე ევროკავშირის ორგანოა და შედგება წევრი ქვეყნების მთავრობების მეთაურებისგან – მთარგმნელის შენიშვნა**). მთელი რიგი კვლევები ახარისხებს და აჯგუფებს ეროვნულ პარლამენტებს მათი ინსტიტუციონალური სიძლიერის მიხედვით ევროკავშირის საქმეებში. შესაბამისად, ადამიანს შეუძლია ნახოს, რომ ძლიერი პარლამენტების ჯგუფი ძირითადად ჩრდილოეთ ევროპაშია, მაგალითად, დანიის, შვედეთისა და ფინეთის, ასევე გერმანიის, ნიდერლანდებისა და ავსტრიის პარლამენტები. საპირისპიროდ, გაცილებით სუსტი პარლამენტებია ევროკავშირის სამხრეთ წევრებში: საბერძნეთში, მალტაში, კვიპროსზე, პორტუგალიასა და ესპანეთში, თუმცა, ასევე ბელგიასა და ლუქსემბურგში. საფრანგეთი, იტალია და გაერთიანებული სამეფო (**კვლევა შესრულებულია 2018 წელს, როდესაც გაერთიანებულ სამეფოს ოფიციალურად ჯერ კიდევ არ ჰქონდა დატოვებული ევროკავშირი – მთარგმნელის შენიშვნა**) სადღაც შუაში არიან. და ბოლოს, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ახალი კონსტიტუციები უფრო დიდ როლს ანიჭებენ საკანონმდებლო ორგანოს, ამიტომ დასავლეთ ევროპული ქვეყნებისგან გასხვავებით, ბევრი მათგანის პარლამენტი მათ ფორმალურ ინსტიტუციურ პოზიციასთან დაკავშირებით, შეგვიძლია გაცილებით ძლიერად მივიჩნიოთ.

თუმცა, ჯერ კიდევ იშვიათია შედარებითი კვლევები იმის შესახებ, თუ როგორ იყენებენ ეროვნული პარლამენტები თავიანთ ინსტიტუციურ ნორმებს პრაქტიკულ პროცესში. ერთადერთი კვლევა, რომელიც ემპირიულ მონაცემებს გვაწვდის ყველა საპარლამენტო აქტივობაზე ყველა პალატაში მთელი ევროკავშირის მასშტაბით, (აუელი და სხვები 2015), გვიჩვენებს, რომ დანიის, ფინეთის, გერმანიისა და შვედეთის ძლიერი პარლამენტები ასევე არიან ყველაზე აქტიურნი, რომელთაც შემდეგ მოსდევს ავსტრიის, ნიდერლანდების, ესტონეთის, იტალიისა და ლიეტუვის პარლამენტები.

აღსანიშნავია, რომ როდესაც საქმე ეხება საბჭოში შესაბამისი მინისტრის(ების) კონტროლს, მხოლოდ რვა წევრ ქვეყანაში მთა-

ვრობამ აუცილებლად უნდა მიიღოს პარლამენტისგან მანდატი, სანამ ადგილს დაიკავებს ამ საბჭოში. ეს ქვეყნებია: დანია, ესტონეთი, ფინეთი, ლატვია, ლიეტუვა, რუმინეთი, სლოვაკეთის რესპუბლიკა, სლოვენია და შვედეთი (COSAC 2017a). სხვა წევრებში, პარლამენტს თვითონ შეუძლია გადაწყვიტოს მანდატებისა და რეზოლუციების გაცემის საკითხი და უნდა მიეცეს შესაბამისი დრო ამისათვის. ავსტრიის ნაციონალრატის, გერმანიის ბუნდესრატისა (მათ შორის იმ სფეროებში, რომლებიც შედიან ფედერალური მიწების იურისდიქციაში), და ესტონეთის რიიგიკოგუს შესამჩნევი გამონაკლისის გარდა, ეს მანდატები, ჩვეულებრივად, სამართლებრივად სავალდებულო არ არის. თუმცა, არასავალდებულო მანდატებსაც კი შეიძლება ჰქონდეს პოლიტიკურად სავალდებულო ძლიერი ეფექტი, განსაკუთრებით, თუ მთავრობა ვალდებულია, ახსნას და გაამართლოს ნებისმიერი გადახვევა პარლამენტის მოსაზრებიდან. ასე ხდება ფინეთის, გერმანიის, უნგრეთის, ლატვიის, ლიეტუვის, პოლონეთის, რუმინეთის, სლოვაკეთის, სლოვენისა და შვედეთის შემთხვევაში.

პარლამენტები ცდილობენ მათი წარმომადგენლების საქმიანობის ზედამხედველობას არა მხოლოდ საბჭოში, არამედ ევროპულ საბჭოშიც, ინსტიტუტში, რომელიც მზარდი მნიშვნელობით გამოირჩევა ევროკავშირში. მთელმა რიგმა პარლამენტებმა, ან კონსტიტუციაში, ან ჩვეულებრივ საპარლამენტო პროცედურებში, შემოიღეს ფორმალური წესები, რომლებიც სპეციალურად ამ შეხვედრებს უკავშირდება (ვესელსი და სხვები 2013). ასე მოხდა ბელგიაში, ბულგარეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, კვიპროსზე, დანიაში, ფინეთში, გერმანიაში, უნგრეთში, იტალიაში, ლატვიაში, ლიეტუვაში, ლუქსემბურგში, მალტაზე, პოლონეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ესპანეთსა და შვედეთში. უმეტეს შემთხვევაში, ეს წესები ძირითადად გულისხმობს მთავრობის ვალდებულებას პარლამენტის მიმართ, რომ ინფორმაცია მიწოდოს მომავალი ან უკვე დასრულებული შეხვედრების შესახებ.

ეროვნული პარლამენტების წვლილი ევროკავშირის დემოკრატიაში არა მხოლოდ საპარლამენტო გავლენითა და კონტროლით იზომება, არამედ იმ დონით, რა დონეზეც ისინი საკუთარ თავზე იღებენ **საზოგადოების ინფორმირების ფუნქციას ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით**. აქ ჩვენ (ასევე) ვხედავთ დიდ განსხვავებებს

პარლამენტებს შორის, რაც გამოიხატება პლენარულ დებატებში გატარებული საათების რაოდენობაში. მაგალითად, ამ მაჩვენებლის დიაპაზონი იწყება ავსტრიის ნაციონალრატიში წლის განმავლობაში სამი ათასი საათით და მთავრდება ათასზე მეტი საათით ნიდერნალდების ტუედე კამერსა (წარმომადგენელთა პალატა) ან გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატაში.

პლენარულ საქმიანობასთან ერთად, ეროვნული პარლამენტებისთვის მოქალაქეებთან კომუნიკაციისთვის მნიშვნელოვანი საშუალებაა ინფორმაციის მიწოდება **ვებგვერდების** საშუალებით. წევრი ქვეყნების პარლამენტების ევროკავშირის საქმეებზე პასუხისმგებელი საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენციის (COSAC) მოხსენებაში (2016) თითქმის ყველა პარლამენტმა განაცხადა, რომ მუდმივად იყენებდა ვებგვერდს ევროკავშირთან დაკავშირებული ინფორმაციის საზოგადოებისთვის გასაცნობად. ამის საუკეთესო პრაქტიკულ მაგალითებს წარმოადგენენ საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეის, დანიის ფოლკეტინგის, პოლონეთის სეიმის ან შვედეთის რიკსდაგის ვებგვერდები. ამავე დროს, პარლამენტებმა შექმნეს ნამდვილი ევროპული ვებგვერდები, რომლებიც მოსახლეობას პირდაპირ აკავშირებენ და აძლევენ ამომწურავ ინფორმაციას საპარლამენტო საქმიანობასა და დოკუმენტებთან, მათ შორის ევროკავშირის საკითხებთან ან პლენარულ დებატებთან დაკავშირებულ მოხსენებებთან და საპარლამენტო რეზოლუციებთან, ევროკავშირის სხვა ინსტიტუტებთან, ევროკავშირის მიმდინარე პროექტებთან, COSAC-თან ან ევროკავშირის საპარლამენტთაშორისო ინფორმაციის გაცვლასთან (IPEX) დაკავშირებით.

## **პარლამენტების მონაწილეობა ევროკავშირის არენაზე**

რადგანაც ეროვნული პარლამენტების შესახებ ლისაბონის შეთანხმების ყველა დებულება ჯერ კიდევ არ გამოყენებულა, ჩვენ ყურადღებას გავამახვილებთ ხელშეკრულების გადახედვის გამარტივებულ პროცედურაზე, ადრეული გაფრთხილების სისტემაზე (EWS) და პოლიტიკურ დიალოგზე, ისევე როგორც საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობაზე.



ხელშეკრულების გადახედვის გამარტივებული პროცედურა ჯერჯერობით მხოლოდ სამ შემთხვევაში გამოიყენეს: ევროკავშირთან დაკავშირებული გარდამავალი დებულებების პროტოკოლის ჩასწორების დროს, ასევე იმ პროტოკოლის ჩასწორების დროს, რომელიც უკავშირდებოდა ირლანდიელი ხალხის საჩივრებს ლისაბონის შეთანხმებაზე, და იმისათვის, რომ ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) 136-ე მუხლს დამატებოდა მესამე პარაგრაფი, რაც ევროზონის ქვეყნებს მისცემდა უფლებას, რომ შეექმნათ ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი (ESM). არც ერთ ამ შესწორებაზე ვეტო არ დაუდიათ ეროვნულ პარლამენტებს, მაგრამ ისინი ყოველთვის იყო საპარლამენტო ზედამხედველობის ობიექტი და სადაც საჭირო იყო, გაიარეს რატიფიკაციის პროცესი.

როდესაც საქმე ეხება **ადრეული გაფრთხილების სისტემას (EWS)**, ზოგიერთმა ეროვნულმა პალატამ ძალიან ხშირად მიმართა ამ ინსტრუმენტს, თუმცა მასში მონაწილეობა განსხვავდება წევრი ქვეყნების მიხედვით. ევროკომისიის მიერ ყოველწლიურ მოხსენებებში მითითებული მონაცემებიდან გამომდინარე, **EWS-მ** 2010 დან 2016 წლამდე ჯამში წამოაყენა 354 მოსაზრება. ამ წლის განმავლობაში, შვედეთის პარლამენტი იყო მოწინავე, როდესაც საქმე ამ მეთოდის გამოყენებას ეხებოდა; მას მოჰყვებოდა საფრანგეთის სენატი, ავსტრიის ბუნდესრატი, ნიდერლანდების ტუედე კამერი, გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა და ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა. აღსანიშნავია, რომ ეროვნულ პარლამენტებს შეუძლიათ ერთად მოქმედება ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით და ჯერჯერობით მხოლოდ სამი „ყვითელი ბარათი“ გამოუშვეს. მათი გამოშვება მოხდა ე.წ. „მონტი II“ რეგულაციის შეთავაზების, ევროკავშირის პროკურორის ოფისის დაარსების რეგულაციისა და ბოლოს, დროებით დასაქმებულთა დირექტივის *(როდესაც დამსაქმებელი გზავნის თავის თანამშრომელს ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში დროებით სამუშაოდ – მთარგმნელის შენიშვნა)* გამო. მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოო ჯამში ეს ყვითელი ბარათები წარუმატებელი აღმოჩნდა, ეს გვიჩვენებს, რომ ეროვნული პარლამენტები არა მხოლოდ მზად არიან იმისთვის, რომ თავად შეიმუშაონ საჭირო მეთოდები, არამედ შეუძლიათ საზღვრებს მიღმა შეთანხმებაც.

როდესაც **პოლიტიკური დიალოგის** გამოყენებაზე მიდგება საქმე, სხვადასხვა სურათი იკვეთება, ისევე როგორც EWS-ის შემთხვევაში. ზოგიერთი პარლამენტი, როგორცაა პორტუგალიის ასამბლეა, ექსტენსიურად იყენებდა პოლიტიკურ დიალოგს. სხვა საკანონმდებლო ორგანოებიც, მაგალითად იტალიის სენატი, ჩეხეთის სენატი და გერმანიის ბუნდესრატი, ძალიან აქტიურად იყენებდნენ ამ მეთოდს. ყურადღებით თუ დავაკვირდებით, EWS საშუალებას აძლევს ზედა პალატებს<sup>1</sup>, რომ თავიანთი რაღაცნაირად მარგინალური როლის კომპენსაცია მოახდინონ ამ ეროვნული პასუხისმგებლობის ჯაჭვში. ორი საპირისპირო მაგალითი, სადაც ქვედა პალატა ამ კუთხით უფრო აქტიურია, ვიდრე ზედა, არის საფრანგეთი და რუმინეთი.

**საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობა** მიიჩნევა EWS-ის მუშაობის წინაპირობად, რათა მოხდეს აზრთა და არგუმენტთა გაცვლა ეროვნულ საზღვრებს გარეთ. საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობის მთავარ არხებად მიიჩნევა COSAC, ადმინისტრაციული სამეკავშირეო ქსელი ბრიუსელში და IPEX. COSAC არის საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობის მთავარი ფორუმი. COSAC-ის შეხვედრები ტარდება წელიწადში ორჯერ და მის ორგანიზებასა და თავმჯდომარეობას თავის თავზე იღებს იმ ქვეყნის პარლამენტი, რომელსაც როტაციის მიხედვით უწევს პრეზიდენტობა. ასე რომ, COSAC აჩვენებს ევროკავშირის პრეზიდენტის როტაციის წესით ცვლილების მნიშვნელობას, რადგანაც მისი შეხვედრები ჩვეულებრივად ტარდება პრეზიდენტი ქვეყნის დედაქალაქში. COSAC-ს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლის თამაში ყვითელი ბარათებისთვის მხარდაჭერის მობილიზებაშიც.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტებს შორის თანამშრომლობა არა მხოლოდ პირდაპირ არჩეული პარლამენტის წევრების დონეზე ხდება, არამედ **პარლამენტში მომუშავე მოხელეების** დონეზეც. თანამშრომლობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა საპარლამენტო კავშირები ბრიუსელში და ეროვნული პარლამენტების დელეგაციების წევრთა უმრავლესობა ევროპარლამენტის შენობაში იკავებს ადგილს. შეიძლება ითქვას, რომ ამ კავშირებს აქვთ „ხიდის მშენებლობის ფუნქცია“ ეროვნულ პარლამენტებს შორის და ინფორმაციის

<sup>1</sup> უნდა შევნიშნოთ, რომ გერმანიის ბუნდესრატი (გერმანიის ფედერალური საბჭო) ოფიციალურად ზედა პალატა კი არ არის, არამედ გერმანიის პარლამენტის მეორე პალატაა.

გაცვლის საკვანძო ფორმატად მიიჩნევა. მეტიც, IPEX რამდენადაც შესაძლებელია, არის ინფორმაციის გაცვლის პლატფორმა ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროპარლამენტს შორის. IPEX-ის ფარგლებში გროვდება ინფორმაცია წევრ ქვეყნებში კონტროლთან დაკავშირებული პროგრესისა და დასაბუთებული მოსაზრებების შესახებ. პარლამენტები სხვადასხვანაირად იყენებენ IPEX-ს. ზოგიერთი მასზე ეროვნულ დოკუმენტებს ამატებს. ქვეყნები, რომლებიც დოკუმენტების უმეტესობას IPEX-ზე ტვირთავენ, არიან ავსტრია, გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ჩეხეთისა და საფრანგეთის სენატი და პოლონეთის სეიმი.

ლისაბონის შეთანხმებიდან და სტაბილურობის, კოორდინაციისა და მმართველობის შესახებ შეთანხმებიდან გამომდინარე, **საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობა** წარმატებით განვითარდა ინსტიტუციურ ტერმინებშიც. ამ კონტექსტში ყველაზე მნიშვნელოვანია საპარლამენტთაშორისო კონფერენციები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაზე (CFSP), საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკაზე (CSDP), რომლებიც 2012 წელს დაფუძნდა და ეკონომიკური და ფინანსური მმართველობის სფეროშიც, რომელიც 2013 წელს დაარსდა. ამ ორივე კონფერენციის დაარსება თითქოს გართულდა შიდა ინსტიტუციური მეტოქეობით. 2017 წლის 9 და 10 ოქტომბერს ევროპოლის ერთობლივმა საპარლამენტო ზედამხედველობის ჯგუფმა ჩაატარა დამფუძნებელი შეხვედრა, სადაც ამ სფეროშიც გააფართოვა საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობა.

### **ფაქტორები, რომლებიც პარლამენტებს საშუალებას აძლევს, რომ აქტიური როლი ითამაშონ ევროკავშირის საქმეებში (არენის მიუხედავად)**

ზოგადი ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ პარლამენტების შესაძლებლობაზე, რომ თავიანთი როლი შეასრულონ ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით, არის ინფორმაციაზე წვდომა, პარლამენტის თანამშრომლების მეშვეობით მხარდაჭერა და მომხსენებლების დანიშვნა.

ეფექტური ზედამხედველობა დიდად არის დამოკიდებული პარლამენტების მიერ მიღებული **ინფორმაციის** რაოდენობაზე, თუმცა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი **ხარისხი**. ლისაბონის შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ, ეროვნული პარლამენტები ყველა საჯარო დოკუმენტს პირდაპირ ევროკავშირის ინსტიტუტებისგან იღებენ, მათ შორის ევროკომისიის მწვანე და თეთრ წიგნებს და ინფორმაციასაც. ბევრი პარლამენტი ახლა ასევე იღებს ე.წ. ამხსნელ მემორანდუმებს ევროკავშირის საკანონმდებლო წინადადებებზე, რომლებიც მოკლედ აღწერენ ამ წინადადებებს, ისევე როგორც მთავრობების (თავდაპირველ) ხედვას შინაარსის შესახებ, მათ შორის სუბსიდიარობის საკითხზე. თუმცა, არსებობს განსხვავებები არასაჯარო, მაგალითად, შეზღუდული, კონფიდენციალური ან საიდუმლო დოკუმენტების, წევრი ქვეყნების მთავრობების ევროკავშირში მუდმივ წარმომადგენელთა კომიტეტის (COREPER), სამუშაო ჯგუფებისა და შიდა ბრიფინგების დოკუმენტების მიწოდებასთან დაკავშირებით. საუკეთესო პრაქტიკული მაგალითებია იტალიის დებუტატთა პალატა, სადაც იტალიის მუდმივმა წარმომადგენელმა პარლამენტს უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია ევროკავშირში მიმდინარე მოლაპარაკებებზე. გერმანიის ბუნდესტაგსაც ასევე ექსტენსიურად მიუწვდება ხელი დოკუმენტებზე.

გასათვალისწინებელია, რომ პარლამენტები დიდხანს ჩიოდნენ ევროკავშირის საქმეების შესახებ ინფორმაციის მოზღვაგების გამო, რადგან იმ **ინფორმაციის დამუშავება**, რასაც ისინი იღებენ როგორც ევროკავშირისგან, ისე მათი მთავრობებისგან, დიდწილად არის დამოკიდებული საპარლამენტო კომიტეტების შესაძლებლობებზე. პარლამენტებმა ასევე შეიმუშავეს საშუალებები, რომ შეარჩიონ და პრიორიტეტებად დაალაგონ ევროკავშირის ის დოკუმენტები, რომლებიც უნდა შემოწმდეს – ან მუდმივად ან წინასწარი შერჩევით. პირველის ხანგრძლივი მაგალითია თემთა პალატის ევროპის ზედამხედველობის კომიტეტი. მისი მთავარი მოვალეობაა ევროკავშირის ყველა დოკუმენტის განხილვა და მათგან სამართლებრივად და პოლიტიკურად ყველაზე მნიშვნელოვანის ამორჩევა. შემდეგ ხდება არჩეული დოკუმენტების საჯარო განხილვა, ან ისინი გადაეცემა საგანგებო კრებას, ან ევროკავშირის კომიტეტს, ან გამონაკლის შემთხვევაში, მთელი პალატის კომიტეტს(ებს).

საპარლამენტო ზედამხედველობის გასაზრდელად მეორე სტრატეგიაა გარკვეულ **დოსიებზე/გამოცემებზე პარლამენტის წევრებისთვის** პასუხისმგებლობის გადაცემა. პოლონეთის სეიმი იყენებს მომხსენებლების სისტემას, რომლებიც მიმაგრებული არიან ევროკავშირის საკანონმდებლო წინადადებებზე. ბელგიის ქვედა პალატამ წამოაყენა „ევროქომაგთა“ სისტემა: თითოეულმა სექტორულმა კომიტეტმა ასეთი ევროქომაგი დანიშნა თავის წევრებს შორის, რომელსაც მიეცა დავალება, რომ თვალი ადევნოს ევროკავშირში იმ პოლიტიკის ფორმირების პროცესს, რომელიც დარგობრივად შეესაბამება ამ კომიტეტს.

ევროპულ გამოწვევებთან გამკლავების შესაძლებლობა ასევე დამოკიდებულია იმ **კომიტეტების რაოდენობაზე, რომლებიც მუშაობენ ევროპულ საქმეებზე**, ისევე როგორც მათ „იურისდიქციაზე“. ბოგიერთ პარლამენტში ევროპული საკითხების მოსაგვარებლად მთავარი ფორუმია EAC (ევროპულ საქმეთა კომიტეტი) სპეციალიზებულ მუდმივ კომიტეტებთან თანამშრომლობასთან ან კონსულტაციასთან ერთად. სხვა პარლამენტებში, სპეციალიზებული მუდმივი კომიტეტები პასუხისმგებელი არიან ევროპული საკითხების ზედამხედველობაზე თავიანთ დარგში. საუკეთესო მიდგომა აერთიანებს „ორივე პრინციპიდან საუკეთესოს“ აღებას, რაც ნიშნავს, რომ ფართო უფლებამოსილება გადაეცემათ მუდმივმოქმედ კომიტეტებს, ხოლო EAC ასრულებს წამყვანი კომიტეტის ან კომიტეტებს შორის მედიატორის როლს. მაგალითად, შვედეთის რიკსდაგში ზედამხედველობა დეცენტრალიზებულია, თუმცა მანდატის გაცემის უფლება რჩება EAC-ს. მუდმივი კომიტეტები მონაწილეობენ ევროკავშირში პოლიტიკური პროცესის პირველივე ეტაპზე, რომელიც სიღრმისეული ზედამხედველობისა და მთავრობის წარმომადგენლების მოსმენის საშუალებას აძლევთ.

**ადმინისტრაციის წევრები** მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ პარლამენტის წევრების მხარდაჭერაში საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელებისას. მაგრამ რადგანაც წევრი ქვეყნების მიხედვით ეს ზედამხედველობაც განსხვავდება, ადმინისტრაციულ მოხელეთა რაოდენობა და როლიც ძალიან განსხვავებულია. ასევე შესამჩნევია სხვაობა აპარატის თანამშრომელთა იმ რაოდენობას შორის, რომლებიც ეხმარებიან პარლამენტის წევრებს. მაგალითად გერმანიის ბუნდესტაგის საპარლამენტო ადმინისტრაცია წევრ ქვეყ-

ნებს შორის ყველაზე „მძლავრია“ ამ თვალსაზრისით. ხოლო ამ თვალსაზრისით აბსოლუტურად საწინააღმდეგო სურათი გვაქვს ესპანეთის პარლამენტის შემთხვევაში.

## აქედან სად მივდივართ?

როგორც შედარებითი კვლევები გვიჩვენებს, ის, თუ როგორ ერთვებიან ეროვნული პარლამენტები ევროკავშირის საქმეებში, არ არის დამოკიდებული მხოლოდ მათ ინსტიტუციურ შესაძლებლობებზე. მაშინ, როცა საკმაოდ ნათელია კავშირი ინსტიტუციურ ძლიერებასა და იმ დონეს შორის, რა დონეზეც ისინი ცდილობენ მთავრობის ევროკავშირთან დაკავშირებულ პოლიტიკაზე გავლენასა და კონტროლს შიდა არენაზე, საპირისპიროდ, სხვა აქტივობები, როგორცაა დებატები ან ევროპულ არენაზე მონაწილეობა EWS-სა და პოლიტიკური დიალოგის მეშვეობით, იმავე მოდელს არ მიჰყვება. ასევე, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს საპარლამენტო ტრადიციები, პარლამენტის წევრთა სტიმული და მოტივაცია. თუმცა, ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტის მონაწილეობის გაძლიერება და გაფართოება თავისთავად არ არის ყველა არენაზე აქტიური მონაწილეობის გარანტია. შეგვიძლია, ორი არგუმენტი მოვიყვანოთ ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტების მონაწილეობის უფლების კიდევ უფრო გაძლიერების სასარგებლოდ: პირველი, ძლიერი ინსტიტუციური პრივილეგიები შეიძლება არ არის გარანტია, მაგრამ ისინი საშუალებას აძლევენ პარლამენტებს, რომ საკუთარი როლი შეასრულონ. მეორე, როგორც პოლიტიკური დიალოგის შემოტანამ, ასევე EWS-მ აჩვენა, რომ პარლამენტების ახალი ინსტრუმენტებით აღჭურვამ ევროკავშირის საკითხებში შეიძლება მიგვიყვანოს საპარლამენტო პროცედურების რეფორმებთან და გაზარდოს წევრი ქვეყნების მოტივაცია, რომ სხვადასხვა არენაზე მეტად ჩაერთონ.

გარდა ამისა, კვლევა ხაზს უსვამს, რომ პარლამენტის ჩართულობა ასევე დამოკიდებულია წინასწარ იმის განსაზღვრაზე, თუ რა შეიძლება იყოს მათი როლი ევროკავშირში. თუ ყველაზე მნიშვნელოვანია შიდა პოლიტიკური გავლენის ფუნქცია (მაშასადამე, მზარდი გავლენა მთავრობის მოლაპარაკებების წარმოების ფუნქციაზე)

მაშინ, ყველაზე პოზიტიურად პოლიტიკის შემმუშავებლები წარმოჩინდებიან. ხოლო სადაც შეფასება მხედველობაში იღებს ეროვნული პარლამენტების კომუნიკაციის ფუნქციას, პოლიტიკის შემმუშავებლები ნაკლებად პოზიტიურად წარმოჩინდებიან; რამდენიმე პალატა ორივე ტიპის საქმიანობაში აქტიურია. ასევე, პოლიტიკურ დიალოგში ან EWS-ში პარლამენტების მონაწილეობის შეფასებას სჭირდება იმის გათვალისწინება, ეს მონაწილეობა არის თუ არა სასურველი. როგორც ლიტერატურაშია განხილული, ამ ახალ ინსტრუმენტებზე აქცენტის გაკეთებას შეიძლება უზარმაზარი დრო დასჭირდეს, რაც გამოიწვევს ისედაც მწირი საპარლამენტო რესურსების დახარჯვას და პარლამენტების გამოთიშვას იმ ფუნქციებისგან, რომლებიც ზოგს გაცილებით მნიშვნელოვნად მიაჩნია, მაგალითად მთავრობის კონტროლი და ევროკავშირის პოლიტიკაზე მოქალაქეებთან კომუნიკაცია. მიუხედავად იმისა, რომელ არენაზე იქნება, პარლამენტს მოუწევს დაძლიოს, როგორც ლინდსეთი (2010) უწოდებდა „დემოკრატიული დაშორება“ და დაამყაროს კავშირები ევროპულ პოლიტიკასა და მის მოქალაქეებს შორის.

## 1. შესავალი

ბოლო წლებში და, განსაკუთრებით, ლისაბონის შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ, ეროვნული პარლამენტების როლი ფუნდამენტურად შეიცვალა, მაგალითად, გამოიკვეთა ეროვნული პარლამენტების, როგორც “სუბსიდიარობის პრინციპის მცველების” ახალი როლი. ეს ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოებს გარდაქმნის ევროკავშირის დამოუკიდებელ მოთამაშეებად და სხვადასხვა ასპარეზს აძლევს, სადაც შეუძლიათ ერთდროულად მოქმედება. მათი „ტრადიციული“ როლის გარდა, რაც ევროკავშირთან დაკავშირებით საკუთარი მთავრობების ქმედებების კონტროლს გულისხმობს, ეროვნულ პარლამენტებს ახლა შეუძლიათ როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად მოქმედება ევროკავშირში, და უმეტეს შემთხვევებში, მათი მთავრობებისგან დამოუკიდებლად.

ამ შესავლის საპირისპიროდ, ეს კვლევა შეისწავლის, თუ როგორ გამოიყენეს ეროვნულმა პარლამენტებმა მათ განკარგულებაში მყოფი სხვადასხვა მეთოდი სხვადასხვა არენაზე, პრაქტიკული პოლიტიკური პროცესის დროს. მისი მთავარი მიზანია, ეროვნული პარლამენტების გამოცდილებიდან გამოვიტანოთ დასკვნები და ვისწავლოთ გაკვეთილები, რომლებიც შეიძლება სხვებმაც გაიზიარონ, რაც ხელს უწყობს ეროვნული პარლამენტების ევროპეიზაციას.

„ევროპეიზაცია“ არის კონცეფცია, რომელიც გამოიყენება ევროკავშირისა და წევრი ქვეყნების შიგნით პოლიტიკურ პროცესში, დარგობრივ პოლიტიკაში, თუ სახელმწიფო მმართველობის ფორმაში მომხდარი იმ ცვლილებების ანალიზისთვის, რომლებიც ევროინტეგრაციის პროცესის შედეგია. მაშინ, როდესაც არ არსებობს შეთანხმებული მკაფიო განმარტება, ტერმინი ყველაზე ხშირად გამოიყენება, რათა აღწეროს „შიდა ცვლილებები და ადაპტაცია იმ ზეწოლაზე, რომელიც ევროკავშირის წევრობისგან პირდაპირ ან არაპირდაპირ მომდინარეობს“ (Featherstone 2003: 7). უფრო ზოგადად, ზოგმა ევროპეიზაცია შეიძლება განმარტოს, თუ რა ხდება, „როდესაც ეროვნულ პოლიტიკურ სისტემაში რაღაცაზე გავლენას ახდენს რაღაც ევროპული“ (Vink 2003: 63). როგორც ამ განმარტებებიდან გამომდინარე-



ობს, ევროპეიზაციას აქვს ორი მხარე: პასიური ევროპეიზაცია აღწერს იმ ზეწოლას, მაგრამ ასევე შესაძლებლობებს, რომლებიც თან ახლავს ევროპულ ინტეგრაციას ან სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ევროინტეგრაციის გავლენას ეროვნულ პოლიტიკაზე, ინსტიტუტებსა და მოთამაშეებზე; საპირისპიროდ, აქტიური ევროპეიზაცია ნიშნავს ამ ცვლილებებზე შიდა რეაქციას (Auel 2015).

დიდი ხნის განმავლობაში, როგორც აკადემიურ, ისე პოლიტიკურ წრეებში მიმდინარე დებატები აქცენტს აკეთებდა ძირითადად ევროინტეგრაციის პასიურ ფორმაზე, აღიქვამდა რა ეროვნულ პარლამენტებს ინტეგრაციის პროცესის ობიექტად (ან თუნდაც, მსხვერპლად). შესაბამისად, დებატების უმრავლესობა კონცენტრირდებოდა იმ საკითხზე, ევროპულ ინტეგრაციას მიყვავდით თუ არა პოლიტიკის „დეპარლამენტიზაციამდე“ (O’Brennan and Raunio 2007). „დეპარლამენტარიზაციის“ თემის თანახმად, ევროპულმა ინტეგრაციამ ეროვნული პარლამენტები ორი გზით დაასუსტა. ერთი მხრივ, მას ჰქონდა პირდაპირი ეფექტი მათ საკანონმდებლო სუვერენიტეტზე საკანონმდებლო პროცესების ევროკავშირისთვის გადაცემის შედეგად. მეორე მხრივ, ევროპულ ინტეგრაციას ჰქონდა უფრო არაპირდაპირი ეფექტი, რადგან ძალთა ბალანსი შეცვალა ეროვნულ პარლამენტებსა და მთავრობას შორის. როგორც ვეილერმა (1999: 266) შეაჯამა, ევროინტეგრაცია „არღვევს ბალანსს ქვეყნის მმართველ აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის. ეროვნული საპარლამენტო კონტროლი, განსაკუთრებით დიდ წევრ ქვეყნებში, უფრო მეტად ილუზიანაა, ვიდრე რეალობა“. თუმცა, დროთა განმავლობაში ინტეგრაციის „მსხვერპლებმა“ ისწავლეს „რევანშის აღება“ (Raunio and Hix 2000) და ახალი შესაძლებლობები გააჩინეს შიდა ევროპული გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობის მისაღებად. ეს იყო ნელი და არაერთგვაროვანი პროცესი, რომლის მეშვეობითაც მათ გაუუმჯობესდათ ინსტიტუციური პოზიცია და ასევე გაეზარდათ უფლებები ევროპული საკითხების ზედამხედველობისთვის და იმ პოლიტიკოსებისა და ოფიციალური პირების კონტროლისთვის, რომლებიც ბრიუსელში ქვეყნის ეროვნულ ინტერესებს წარმოადგენენ.

აქტიური ევროპეიზაციის ამ პროცესს ხშირად მხარს უჭერდნენ ევროპული შეთანხმებებიც, თუმცა ყოველთვის დაგეგმილი ფორმით – არა. მაგალითად, დანიაში არშემდგარი რეფერენდუმი და გერმა-

ნის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მასტრიხტის შეთანხმებაზე, და შედეგად, ინტენსიური დებატების დაწყება ევროკავშირში დემოკრატიის დეფიციტზე მნიშვნელოვანი სტიმული იყო ეროვნული პარლამენტებისთვის, რომ მეტი მონაწილეობა მიეღოთ ევროპულ პოლიტიკაში. ასევე, მასტრიხტის შეთანხმებამ პირველად მოიხსენია ეროვნული პარლამენტები ორ დეკლარაციაში, რომლებიც ამ შეთანხმებას მიემა. მასში ნახსენები ევროპული თანამშრომლობა უფრო მეტად გაფართოვდა ამსტერდამის შეთანხმების „ევროკავშირში ეროვნული პარლამენტების როლის შესახებ პროტოკოლში.“ თუმცა, ლისაბონის შეთანხმებას, რომელსაც ასევე „პარლამენტების შეთანხმებად“ მოიხსენიებენ, ჰქონდა ყველაზე მნიშვნელოვანი გავლენა, რადგან პარლამენტებს მიანიჭა ყველაზე ძლიერი მონაწილეობის უფლება და მაშასადამე, ყველაზე შორსმიმავალი შესაძლებლობები – ჯერჯერობით, მხოლოდ პასიური ევროპეიზაციის ტრილში. როგორც მოკლედ აღვნიშნეთ ზემოთ, ამ ახალმა უფლებებმა ეროვნული პარლამენტები გადააქცია ევროპულ მოთამაშეებად, რომლებსაც შეუძლიათ პირდაპირ ჩაერთონ ევროპულ საკანონმდებლო პროცესებში, ოფიციალურად თავიანთი მთავრობებისგან დამოუკიდებლად. გარდა ამისა, ახალი უფლებები ხსნის ბევრ ახალ ასპარეზს, სადაც იგივენაირად შეუძლიათ მოქმედება. მაშასადამე, აუელი და ნეუჰოლდი (2017) საუბრობენ ეროვნული პარლამენტების, როგორც „მრავალ დონეზე მოთამაშეთა“ ახალ როლზე.

მაშასადამე, კვლევას ვიწყებთ ეროვნული პარლამენტების ოფიციალური ჩართულობის ხაზგასმით ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ლისაბონის შეთანხმების შემდგომ პერიოდში (მეორე თავი) და განვიხილავთ მათს, როგორც „მრავალ დონეზე მოთამაშეთა“ როლს. ე.ი. ოფიციალურ სტრუქტურებს ვაპირისპირებთ ემპირიულ პრაქტიკასთან და ამასთანავე, ეროვნული პარლამენტების აქტიურ ევროპეიზაციასთან. თავდაპირველად, განვიხილავთ ტრადიციული ზედამხედველობის არენას წევრი ქვეყნების დონეზე (მესამე თავი) და შემდეგ ნათელს მოვფენთ ევროკავშირის დონეზე ეროვნულ პარლამენტებთან დაკავშირებით ე.წ. „ლისაბონის დებულებების“ იმპლემენტაციის გამოცდილებას (მეოთხე თავი). მეხუთე თავში განვიხილავთ ურთიერთგადამკვეთ საკითხებს, რომლებიც გავლენას ახდენს საპარლამენტო ზედამხედველობაზე ყველა არენაზე, და და-

კავშირებულია საპარლამენტო ინფრასტრუქტურასთან. თითოეული ეს სექცია ზოგად მიმოხილვას გვთავაზობს და შემდეგ უღრმავდება კონკრეტულ მაგალითებს. მიზანი არ არის თითოეული პარლამენტის ევროკავშირთან დაკავშირებული საქმიანობის დეტალური მიმოხილვის ჩვენება, არამედ, მათ მიერ მიღებული ზომების დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოკვეთა. მეექვსე სექციაში განხილულია შედარების შედეგები და დასკვნები.

## 2. ეროვნული პარლამენტების ახალი როლი – ლისაბონის შეთანხმების დებულებები

მაშინ, როცა ადრე დადებული შეთანხმებების ოქმებში (მაასტ-რიხტის, ამსტერდამის) აღნიშნული იყო პარლამენტების როლი, ლისაბონის შეთანხმების მე-12 მუხლი ოფიციალურად აღიარებს, რომ ეროვნულ პარლამენტებს „აქტიური წვლილი შეაქვთ ევროკავშირის კარგად ფუნქციონირებაში“ და ამ კონტექსტში განსაზღვრავს მთელ რიგ სპეციფიკურ ინსტრუმენტებსა და მექანიზმებს:

პირველი, ინფორმაცია და ჩარჩო საკანონმდებლო აქტები ეროვნულმა პარლამენტებმა ევროკავშირის ინსტიტუტებისგან უნდა მიიღონ. ამაში იგულისხმება ევროკომისიის ყველა საკონსულტაციო დოკუმენტი, როგორცაა მწვანე და თეთრი წიგნები გამოქვეყნებამდე, ისევე როგორც მისი საკანონმდებლო და სამუშაო პროგრამები ან საკანონმდებლო გეგმის ნებისმიერი სხვა დოკუმენტი.<sup>2</sup> ეს ყველაფერი ეროვნულ პარლამენტებს ევროკომისიამ უნდა გაუგზავნოს. მეტიც, ყველა ჩარჩო საკანონმდებლო აქტი, რომლებიც ევროპარლამენტსა და საბჭოს ეგზავნება, მაგალითად, ევროკომისიის შეთავაზებები, წევრი ქვეყნების ინიციატივები, ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლოს მოთხოვნები, ევროპის ცენტრალური ბანკის რეკომენდაციები, ასევე ეგზავნება ეროვნულ პარლამენტებს, ან ევროპარლამენტის (როდესაც ის არის ევროპარლამენტის ინიციატივა) ან საბჭოს (ყველა სხვა ინიციატივა) მიერ. და ბოლო, თუმცა არა ყველაზე უმნიშვნელოა ის ფაქტი, რომ ინფორმაცია საბჭოს ყველა შეხვედრის თარიღისა და წუთის შესახებ, ასევე ადგილის შესახებ, სადაც მიმდინარეობს მსჯელობა ჩარჩო საკანონმდებლო აქტებზე, იმავე დროს უნდა გადაგზავნოთ ეროვნულ პარლამენტებს, რა დროსაც – მთავრობებს. ეს არის წინგადადგმული ნაბიჯი პარლამენტებისთვის, რომლებიც ადრე თავიანთ მთავრობებზე იყვნენ დამოკიდებულნი, რომ მიეღოთ ევროკავშირის საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, მაგრამ, რასაკვირველია, ამ ყველაფერში არ იგულისხმება წინა შესარჩევი ეტაპი, თუ რომელი აქტები უნდა გადაეცეს პარლამენტს შემოწმებისთვის.

<sup>2</sup> ეროვნული პარლამენტების როლის შესახებ პროტოკოლის პირველი და მეორე თავი.

მეორე, ლისაბონის შეთანხმების მე-12 მუხლი აძლიერებს ეროვნული პარლამენტების ოფიციალურ როლს ხელშეკრულებების გადასინჯვაში. მაშინ, როცა ეროვნულ პარლამენტებს ყოველთვის უნდა მოეხდინათ ხელშეკრულებაში მომხდარი ცვლილებების რატიფიცირება – თუ ისინი რეფერენდუმზე გასატანი საკითხები არ იყო – ეს „ვეტოსმდებელი მოთამაშის როლი“ გავრცელდა ორი ძირითადი ტიპის ცვლილებაზე: ხელშეკრულების გამარტივებული წესით გადახედვის პროცედურასა და გარდამავალ დებულებებზე, რომლებიც წარმოდგენილია ლისაბონის შეთანხმების 48-ე და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების 81-ე მუხლებში. მაშინ, როცა პირველის რატიფიცირება ყველა წევრ ქვეყანაში უნდა მომხდარიყო, ეროვნულ პარლამენტებს პირდაპირი ვეტოს უფლება მისცეს ამ ორ „გარდამავალ მუხლზე“<sup>3</sup>, რომელიც შეიძლება გადასინჯულიყონ თვეში, ცვლილების შესახებ შეტყობინების მიღებისთანავე. ამ კონტექსტში უფრო მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ის ფაქტი, რომ ოფიციალურად დადგინდა განხილვის მეთოდი, როგორც ხელშეკრულების გადასინჯვის (ლისაბონის შეთანხმების 48-ე მუხლი) ჩვეულებრივი პროცედურის ნაწილი. ეროვნული პარლამენტების წევრები ახლა უკვე ოფიციალურად არიან მომავალი განხილვების მონაწილენი და, მაშასადამე, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ევროკავშირის ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან გათანაბრებული უფლებებით სარგებლობენ. მაშინ, როდესაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ხელშეკრულების გადასინჯვის შესახებ ჯერ კიდევ სამთავრობათშორისო კონფერენციაზე ხდება, ეროვნული პარლამენტების ინდივიდუალურ ვეტოსმდებელ როლს ახალმა პროცედურამ დაუმატა უფრო აქტიური, კოლექტიური საკონსტიტუციო როლი.

მესამე, სუბსიდიარობის პრინციპთან შესაბამისობამ უნდა გააჩინოს მექანიზმი, რომელიც ჩვეულებრივად აღინიშნება, როგორც EWS-ადრეული გაფრთხილების სისტემა (Rothenberger and Vogt 2007). ამ მიზნით პროტოკოლში გათვალისწინებულია სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპების დამატებაც, რომ ყველა ჩარჩო საკანონმდებლო აქტი, რომელიც ეროვნულ პარლამენტებს ეგ-

3 ერთსულოვნების პრინციპიდან კვალიფიციურ უმრავლესობაზე ან სპეციალურიდან ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცედურაზე გადასვლა იმ მიზნით მოხდა, რომ ეროვნული პარლამენტები ინფორმირებული იყვნენ გადაწყვეტილების მიღებამდე მინიმუმ ექვსი თვით ადრე.

ზავნება, შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას, რაც შესაძლებელს ხდის ამ პრინციპებთან შესაბამისობის შეფასებას. შესაბამისად, ნებისმიერ ეროვნულ პარლამენტს ან მის პალატას შეუძლია, საკანონმდებლო აქტის გადაცემიდან 8 კვირაში, ევროკავშირის რომელიმე ოფიციალურ ენაზე გაუგზავნოს ევროპარლამენტის პრეზიდენტს, საბჭოს და ევროკომისიას დასაბუთებული მოსაზრება, თუ რატომ მიიჩნევს, რომ ჩარჩო არ შეესაბამება სუბსიდიარობის პრინციპს. ამისათვის საჭიროა, რომ თითოეულმა ეროვნულმა პარლამენტმა ორჯერ უყაროს კენტი, ხოლო ორპალატიან სისტემებში, ორივე პალატამ – თითოჯერ. ამ კონტექსტში ორივე პროცედურა ცნობილია, როგორც „ყვითელი და ნარინჯისფერი ბარათების“ პროცედურა, რომელიც ხელშეკრულების ერთ-ერთი ქვაკუთხედი, როდესაც ის საპარლამენტო კონტროლს გადის. ე.წ. „ყვითელი ბარათის“ პროცედურა შემდეგი პროცესისგან შედგება: იქ, სადაც დასაბუთებული მოსაზრება ჩარჩო საკანონმდებლო აქტების სუბსიდიარობის პრინციპთან შეუსაბამობის შესახებ მოაგროვებს მთელი პარლამენტის ხმების მინიმუმ ერთ მესამედს, ეს ჩარჩო უნდა გადაიხედოს. ამ გადახედვის შემდეგ, ინსტიტუციამ, რომელმაც ეს შეთავაზება წარადგინა, უნდა გადაწყვიტოს, დატოვებს, ჩაასწორებს თუ უკან გაიწვევს ამ ჩარჩოს. ამ კონტექსტში, წარმოდგენილი უნდა იქნას გადაწყვეტილების მიზეზები. „ნარინჯისფერი“ ბარათის პროცედურის თანახმად, ჩვეულებრივი საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში, თუ სუბსიდიარობის შესახებ დასაბუთებულ მოსაზრებას წარმოადგენს პარლამენტის მინიმუმ უბრალო უმრავლესობა, ჩარჩო საკანონმდებლო აქტი უნდა გადაიხედოს. ამ გადახედვის შემდეგ ევროკომისიამ უნდა გადაწყვიტოს, გააგრძელებს, ჩაასწორებს თუ უკან წაიღებს ამ წინადადებას. თუ წინადადებას დატოვებს, უნდა გამოსცეს დასაბუთებული მოსაზრება, სადაც ახსნის რატომ მიიჩნევს, რომ ეს წინადადება შეესაბამება სუბსიდიარობის პრინციპს. ეს დასაბუთებული მოსაზრება, ეროვნული პარლამენტების დასაბუთებულ მოსაზრებებთან ერთად, გადაეცემა ევროკავშირის საკანონმდებლო ორგანოს (საბჭოს ან ევროპარლამენტს), პროცედურული განხილვისთვის. თუ საბჭოს წევრების უმრავლესობა ანუ 55%, ან ევროპარლამენტართა უბრალო უმრავლესობა იმ აზრის იქნება, რომ წინადადება არ შეესაბამება სუბსიდიარობის პრინციპს, მეტად აღარ მოხდება მისი განხილვა. ალბათ შენიშნავდით, რომ ამ ყვე-

ლაფერს შეუძლია მიგვიყვანოს მეტ თანამშრომლობამდე ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს, კონკრეტულად კი ევროპარლამენტს, შორის.

ალსანიშნავია, რომ EWS ითვალისწინებს, რომ რვაკვირიანი პერიოდი უცებ გაირბენს სანამ ჩარჩო საკანონმდებლო წინადადება ხელმისაწვდომი გახდება ეროვნული პარლამენტებისთვის ევროკავშირის ყველა ოფიციალურ ენაზე და ასევე, სანამ მას შეიტანენ საბჭოს წინასწარი დღის წესრიგში, რომელმაც უნდა ჩამოაყალიბოს პოზიცია საკანონმდებლო პროცედურის ფარგლებში. ეს აფერხებს საკანონმდებლო პროცესს იმდენად, რამდენადაც ამ დროის განმავლობაში ევროკავშირის ინსტიტუტები ვერ აყალიბებენ ოფიციალურ პოზიციას ამ წინადადების შესახებ.

მეოთხე, ეროვნულმა პარლამენტებმა მონაწილეობა უნდა მიიღონ ევროკავშირის თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და სამართლიანობის პოლიტიკის იმპლემენტაციის შეფასებაში, ასევე ჩაერთონ ევროპოლის პოლიტიკური მონიტორინგისა და ევროსასამართლოს საქმიანობის შეფასებაში. მეტიც, ეროვნულმა პარლამენტებმა მონაწილეობა უნდა მიიღონ ხელშეკრულებების გადასინჯვის პროცედურებში და მათ ასევე უნდა შეატყობინონ, თუ ვინმე ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ შეიტანს განაცხადს.

მეხუთე, ეროვნულ პარლამენტებს შეუძლიათ სამართლებრივი პროცესი დაიწყონ სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევაზე, სანამ მასზე რეაგირებას ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო მოახდენს<sup>4</sup> (ლისაბონის შეთანხმებისა და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმების მეორე პროტოკოლი. იხილეთ Kiiver 2012).

და ბოლოს, ლისაბონის შეთანხმების მე-12 მუხლი ასევე ოფიციალურად აღიარებს და მხარს უჭერს ეროვნული პარლამენტების ჩა-

4 ალსანიშნავია, რომ ეროვნულ პარლამენტს პირდაპირ არ შეუძლია სამართლებრივი პროცესის დაწყება ვინმეს წინააღმდეგ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომდე, რადგან მას არ აქვს საჭირო სამართლებრივი სტატუსი. მაშასადამე, ისინი ამ საკითხში ჯერ კიდევ მთავრობებზე არიან დამოკიდებული. თუმცა უმეტეს, მაგრამ არა ყველა წევრ ქვეყანაში (მაგალითად ესპანეთი) კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული წესები ავალდებულებს მთავრობას, რომ დაემორჩილოს პარლამენტის გადაწყვეტილებას საქმის აღძვრაში – ზოგიერთ შემთხვევაში, თუნდაც კვალიფიციური უმცირესობის გადაწყვეტილებით, მაგალითად, როგორც საფრანგეთისა და გერმანიის შემთხვევებში (იხილეთ Heffler და სხვები. 2015).

რთულობას საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობაში. (e.g. Art. 12(f) TEU).

აღსანიშნავია, რომ ლისაბონის შეთანხმება ასევე განმარტავს COSAC-ის როლს. ის მკაფიოდ აცხადებს, რომ ევროკავშირის საქმეთა საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენციას (COSAC) მხარდამჭერი როლი აქვს ეროვნული პარლამენტების მიმართ, თუმცა, „კონფერენციის ფარგლებში თანამშრომლობა ვალდებულებებს არ უჩენს ეროვნულ პარლამენტებს და არ განსჯის მათ პოზიციას.“<sup>5</sup> ლისაბონის შეთანხმების თანახმად, COSAC-მა შეიძლება ასევე ორგანიზება გაუწიოს საპარლამენტათშორისო კონფერენციას სპეციალურ თემებზე, განსაკუთრებით საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკაში.

გარდა შეთანხმების ოფიციალური დებულებებისა, ბოლო წლებში ფეხი მოიკიდა ე.წ. „ბაროზოს ინიციატივამ“. ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროკომისიას შორის პირდაპირი თანამშრომლობის ეს ფორმა ჩამოყალიბდა ოფიციალური შეთანხმების მიღმა და 2006 წლის ივნისში მას მხარი დაუჭირა ევროპულმა საბჭომ.<sup>6</sup> შესაბამისად, კომისიამ ყველა ახალი წინადადება და საკონსულტაციო დოკუმენტი პირდაპირ უნდა გადასცეს ეროვნულ პარლამენტებს რეაგირებისთვის და ასე გააუმჯობესოს პოლიტიკის ფორმირების პროცესი (Commission 2006). ეს მექანიზმი, რომელიც არ არის შეზღუდული სუბსიდიარობის ასპექტებით (Jančić 2012), მიზნად ისახავს დიალოგის ხელშეწყობას ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროკომისიას შორის გადაწყვეტილების მიღების ადრეულ ეტაპზე. ეს შეიძლება მივიჩნიოთ, როგორც აღიარების სიმბოლო, რომ ეროვნულ პარლამენტებს შეუძლიათ მონაწილეობის მიღება პირდაპირ ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში ეროვნული მთავრობების შუამავლობის გარეშე (Rozenberg 2017).

მთლიანობაში, თუ დავაკვირდებით, მივხვდებით, რომ ლისაბონის შეთანხმების დებულებები „სადავოდ ხდიან პარლამენტების მხო-

5 ამსტერდამის შეთანხმების პროტოკოლმა “ევროკავშირში ეროვნული პარლამენტების როლის შესახებ“ პირველად აღიარა COSAC. ის ძალაში შევიდა 1999 წლის 1 მაისს.

6 ეს ინიციატივა ოფიციალურად გაჟღერდა ევროკომისიის ევროპულ საბჭოსთან საკომუნიკაციო პროექტ „მოქალაქის“ დღის წესრიგში – შედეგების გაგზავნა ევროპისთვის 2006 წლის 10 მაისი (კომისია(2006) საბოლოო 211).



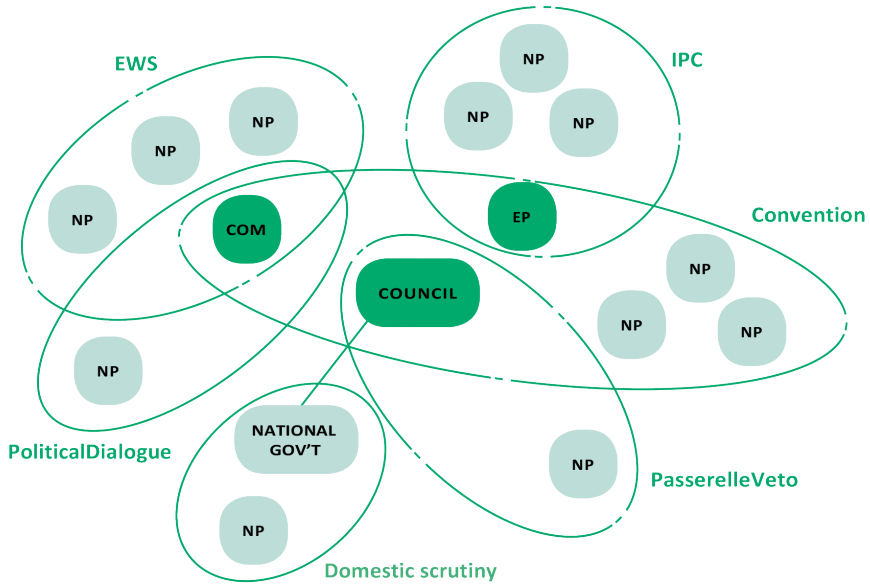
ლოდ წარმომადგენლობით ფუნქციას სხვადასხვა დონეზე მკაფიოდ განსაზღვრულ სახელისუფლებო სფეროებში“ (Auel and Neuhold 2017: 1549). ახლა ეროვნული პარლამენტები შეიძლება მივიჩნიოთ ფორმალურად დამოუკიდებელ, თუმცა არა აუცილებლად დე-ფაქტო, დამოუკიდებელ მოთამაშეებად ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. კონსტიტუციური პროცესისა (განხილვების) და EWS-ს ფარგლებში, მათ შეიძლება ეკისრებოდეთ კოლექტიური როლი ევროკავშირის არენაზე.

შესაბამისად, ჩვენ ეროვნულ პარლამენტებს *მრავალ არენაზე* მოთამაშე სუბიექტებად მივიჩნევთ (Auel and Neuhold 2017). ზემოთ განხილული ლისბონის შეთანხმების მიერ შემოთავაზებული ცვლილებები ხასიათდება სამი მთავარი შედეგით. გარდა ტრადიციული როლისა, რაც მათი მთავრობების კონტროლს გულისხმობს ევროკავშირთან დაკავშირებულ საქმეებში, პარლამენტებს ახლა შეუძლიათ *კოლექტიური როლი* ითამაშონ ევროკავშირის პოლიტიკაში. მეორე, როგორც ინდივიდუალურად, ისე კოლექტიურად, ისინი *პირდაპირ არიან ჩართული საკანონმდებლო პროცესში ევროპულ დონეზე*, რითაც ევროკავშირში გაცილებით მეტს წარმომადგენენ, ვიდრე მხოლოდ ეროვნული ინსტიტუტებია. მესამე, ამ ახალი ევროპული როლის ბევრ, თუმცა არა ყველა ასპექტში ისინი ოფიციალურად დამოუკიდებელნი არიან თავიანთი მთავრობებისგან.

შედეგად, ეროვნულ პარლამენტებს ახლა შეუძლიათ ერთდროულად იმოქმედონ სხვადასხვა არენაზე:

- როგორც ინდივიდუალურმა მოთამაშეებმა თავიანთ სამშობლოში/შიდა არენაზე (ტრადიციული ზედამხედველობა),
- როგორც ინდივიდუალურმა მოთამაშეებმა ევროკავშირის არენაზე (მაგალითად პოლიტიკური დიალოგი, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოში საქმიანობა შესაძლებლობის ფარგლებში, ხელშეკრულებების გადასინჯვა) და
- როგორც კოლექტიურმა საპარლამენტო მოთამაშეებმა სხვა ეროვნულ პარლამენტებთან ერთად (EWS, ოფიციალური საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობა, განხილვებში მონაწილეობა).

პირველი სქემა გვიჩვენებს ეროვნული პარლამენტების, როგორც მრავალ დონეზე მოთამაშეების ამ როლს:



პირველი სქემა. ეროვნული პარლამენტები, როგორც მრავალ დონეზე მოთამაშები. წყარო Auel and Neuhold (2017: 1551)

Passerelle Veto – გარდამავალი ვეტო, Domestic scrutiny – შიდა ზედამხედველობა, Political Dialogue – პოლიტიკური დიალოგი, EP – ევროპარლამენტი, NP – ეროვნული პარლამენტი, Convention – განხილვა, COM – კომისია, Council – საბჭო, National Gov’t – ეროვნული მთავრობები.

მომავალ თავებში განვიხილავთ, თუ როგორ იყენებენ პარლამენტები ამ დებულებებს პირველ რიგში შიდა არენაზე (მესამე თავი) და შემდეგ, ევროკავშირის არენაზე (მეოთხე თავი). შემდეგ ყურადღებას გავამახვილებთ „ჯვარედინ საკითხებზე“, იმ გარკვეული ფაქტორების შესწავლით, რომლებიც ხელს უწყობენ ეროვნულ პარლამენტებს, რომ უფრო ეფექტიანად შეასრულონ თავიანთი როლი სხვადასხვა არენაზე (მეხუთე თავი). თითოეული თავი იწყება ზოგიერთი ზოგადი ტენდენციის/დაკვირვების მიმოხილვით, შემდეგ კი დეტალური მაგალითებია მოყვანილი. მეექვსე თავში მოცემულია ერთმანეთთან შედარების შედეგად მიღებული დასკვნები.

### 3. ევროკავშირის საქმეთა „ტრადიციული საკარლამენტო ზედამხედველობა“ ეროვნულ არენაზე

#### 3.1 ზოგადი ტენდენციები და დაკვირვებები

პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ზემოთ აღწერილი ე.წ. ლისაბონის დებულებები კი არ ანაცვლებენ ევროკავშირის საქმეებზე საკარლამენტო ზედამხედველობას, არამედ მხოლოდ ავსებენ მას. მართლაც, როდესაც COSAC-ის ფარგლებში ჰკითხეს, რომელი იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, რომლის კონტროლიც მათ ევალუბოდათ, პალატების/პარლამენტების სრულმა უმრავლესობამ (93%) ეროვნული მთავრობები დაასახელა, რომელსაც შემდეგ მოსდევდა ევროკომისია, ევროპული საბჭო და ევროკავშირის საბჭო (COSAC 2013a: 15).

ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტის ჩართულობის ინსტიტუციურ მოწესრიგებასთან დაკავშირებით, დროთა განმავლობაში, შეიძლება ჰარმონიზაციის პროცესის მოწმენიც გავხდეთ; ზედამხედველობის ნორმები ახლა უფრო მეტად მსგავსია, მაგრამ არა – ერთნაირი წევრი ქვეყნების მასშტაბით.<sup>7</sup> ყველა ეროვნულმა პარლამენტმა შექმნა ერთი ან მეტი ევროპულ საქმეთა კომიტეტი (EAC), თუმცა, დიდი განსხვავებები კვლავ რჩება სხვა მუდმივმოქმედი კომიტეტების ევროკავშირის საქმეებში ჩართულობასთან დაკავშირებით. ასევე შეგვიძლია ვიპოვოთ, განსხვავებები ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ მიდგომებში. მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის პროცედურის ადრესატი საბოლოო ჯამში, ყოველთვის მთავრობაა, სისტემები განსხვავდება იმის მიხედვით, პარლამენტი ზედამხედველობას უწევს ევროკავშირის დოკუმენტებს, თუ მთავრობის პოზიციას საბჭოში მოლაპარაკებების დროს, თუ ორივეს. მაშინ, როცა ზოგიერთი პარლამენტი აქვეყნებს წერილობით განცხადებას, სხვები თავიანთ პოზიციას ევროპულ საკითხებზე მთავრობას ზეპირად უზიარებენ

<sup>7</sup> ეროვნულ პარლამენტებში ზედამხედველობის ნორმებთან დაკავშირებით სრულყოფილი მიმოხილვა შეგვიძლია ვნახოთ Heffttler-ისა და სხვების ნაშრომში, 2015.

საკომიტეტო მოსმენების დროს ან ორივე პროცედურას ერთად იყენებენ. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ასეთი განცხადებების შედეგები ძალზე განსხვავდება. ზოგიერთ შემთხვევაში, მთავრობა სამართლებრივი ვალდებულების ან ძლიერი პოლიტიკური წნეხის ქვეშ ექცევა, რომ გაიზიაროს პარლამენტის პოზიცია ევროკავშირთან მოლაპარაკებებში (სავალდებულო პროცედურა). თუმცა, ბევრ შემთხვევაში, პარლამენტებს შეუძლიათ მხოლოდ მოსაზრებების მიწოდება მთავრობისთვის, ისე რომ მას არ აქვს სავალდებულო ხასიათი. მეტიც, ზოგიერთმა პარლამენტმა შექმნა ე.წ. „ზედამხედველობის რეზერვები,“ რომელიც მიზნად ისახავს, რომ მთავრობის წარმომადგენლებს შეუშალოს ხელი, რომ საბჭოს წინადადებებს დაეთანხმონ, მაშინ, როდესაც საპარლამენტო ზედამხედველობის პროცესი მიმდინარეობს (Auel და სხვები, 2012).

მთელ რიგ კვლევებში ეროვნული პარლამენტები დაჯგუფებული და კლასიფიცირებულია ევროკავშირის საქმეებში მათი ინსტიტუციური სიძლიერის მიხედვით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს რანგირება ცოტათი განსხვავდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ პარლამენტები კონკრეტულ ინსტიტუციურ ნორმებს, მთლიანი სურათი სამართლიანად თანმიმდევრულია: როგორც კარლასის (2012), ვინზენის (2012) და ასევე აუელისა და სხვების (2015a) ბოლო რანგირებებმა გვიჩვენა, შეგვიძლია გამოვყოთ ძლიერი, განსაკუთრებით, ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნების – დანიის, შვედეთის, ფინეთის, ასევე გერმანიის, ნიდერლანდებისა და ავსტრიის პარლამენტთა ჯგუფი. სამაგიეროდ, გაცილებით სუსტი პარლამენტებია სამხრეთ ევროპულ ქვეყნებში, მაგალითად საბერძნეთში, მალტაში, კვიპროსზე, პორტუგალიასა და ესპანეთში, თუმცა, ასევე ბელგიასა და ლუქსემბურგშიც. საფრანგეთი, იტალია და გაერთიანებული სამეფო სადღაც შუაში არიან. და ბოლოს, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მიღებული ახალი კონსტიტუციები საკანონმდებლო ორგანოებს მეტ ფუნქციას ანიჭებენ და დასავლეთ ევროპულისგან განსხვავებით, მათი პარლამენტები შეიძლება გაცილებით ძლიერად მივიჩნიოთ, მინიმუმ მათი ინსტიტუციური მდგომარეობის კუთხით.

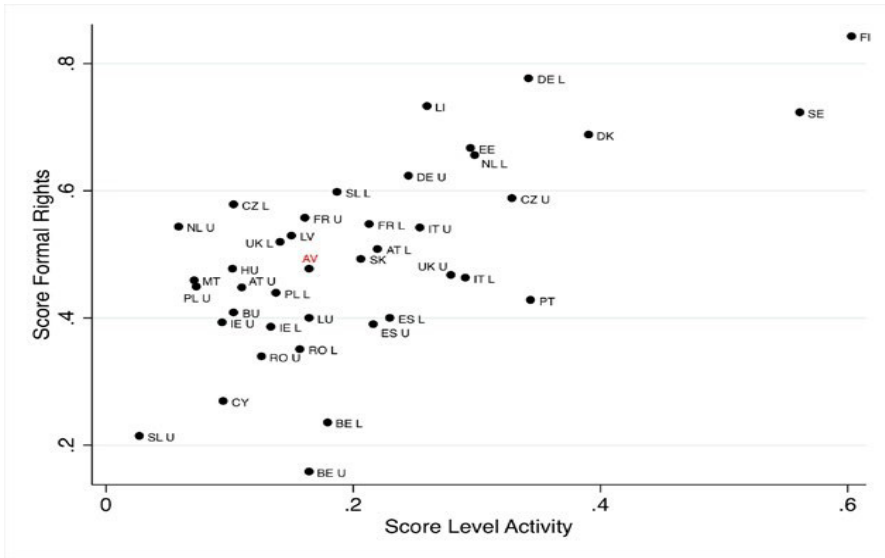
სამწუხაროდ, შედარებითი კვლევები, თუ როგორ იყენებენ ეროვნული პარლამენტები თავიანთ ინსტიტუციურ საშუალებებს, ჯერ კიდევ იშვიათია. ჯერჯერობით ერთადერთი კვლევა, რომელიც შედარე-

ბით ემპირიულ მონაცემებს გვაწვდის ყველა ქვეყნის საპარლამენტო საქმიანობის, 40 პალატის შესახებ,<sup>8</sup> გაკეთდა კვლევითი პროექტის ფარგლებში (Auel და სხვები. 2015a) „პარლამენტების როლი ლისაბონის შეთანხმების შემდეგ“ (OPAL), და მოიცავდა პარლამენტის განცხადებებს (რეზოლუციებსა და ბრძანებებს), პლენარულ დებატებს ევროკავშირის საკითხებზე, EAC შეხვედრებს, პრემიერ-მინისტრების მოსმენასა და EWS-სა და პოლიტიკური დიალოგის (იხილეთ ქვემოთ) ფარგლებში წამოყენებული მოსაზრებების განხილვას 2010-2012 წლებში. როგორც კვლევა აჩვენებს, დანიის, ფინეთის, გერმანიისა და შვედეთის ძლიერი პარლამენტები ამავდროულად ყველაზე აქტიური არიან, რომლებსაც მოჰყვება ავსტრიის, ნიდერლანდების, ესტონეთის, იტალიისა და ლიეტუვის პარლამენტები. ასევე ამ აქტიური ინსტიტუტების ჯგუფს მიეკუთვნება პორტუგალიის პარლამენტი, მუხედავად იმისა, რომ ასამბლეა ძირითადად ფოკუსირდება მოსაზრებების გაგზავნაზე პოლიტიკური დიალოგის ფარგლებში (იხილეთ ქვემოთ). ყველაზე ნაკლებად აქტიურებს შორის არიან ბულგარეთის, ჩეხეთის რესპუბლიკის, საბერძნეთის, კვიპროსის, უნგრეთისა და მალტის პარლამენტები. ბელგიის, საფრანგეთის, ირლანდიის, ლატვიის, ლუქსემბურგის, პოლონეთის, რუმინეთის, სლოვაკეთის, სლოვენის, ესპანეთისა და გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტები ქმნიან ერთ დიდ საშუალო აქტიურობის მქონე ჯგუფს. ეს მიგნებები გვიჩვენებს, რომ მიუხედავად მათი თავდაპირველი სუსტი პოზიციისა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შედარებით გაწევრიანების პროცესამდე და მის შემდეგ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პარლამენტები ძალიან გააქტიურდნენ ევროკავშირის საქმეებში.

როგორც მეორე სექმაზეა ნაჩვენები, ინსტიტუციური ძლიერება ევროკავშირის საქმეებში აქტიური საპარლამენტო მუშაობის ცხადი მაჩვენებელია.

---

8 ამ პერიოდში (2010-2012) ხორვატია ჯერ კიდევ არ იყო ევროკავშირის წევრი.



მეორე სექცია. კავშირი ინსტიტუციურ ძლიერებასა და ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობას შორის (რიცხოვრივი მაჩვენებლებით)

წყარო: Auel და სხვები 2015: 80. AV აღნიშნავს საშუალო რიცხოვრივ მაჩვენებელს ინსტიტუციურ ძლიერებასა და ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობას შორის ორმოცივე პალატის მასშტაბით, ხორვატიის გარდა, რადგან ამ დროს ის არ იყო ევროკავშირის წევრი. L აღნიშნავს ქვედა, ხოლო U – ზედა პალატებს; ქვეყნების აბრევიატურები იხილეთ დანართში.

### 3.2 პარლამენტის მონაწილეობა შიდა არენაზე: დაკვირვება ახლოდან

მოცემულ სექციაში ფართოდ მიმოვიხილავთ იმ სპეციფიკურ ხერხებს, რასაც ეროვნული პარლამენტები იყენებენ შიდა არენაზე ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობის მისაღებად. მკვლევრები გამოყოფენ ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტების მონაწილეობის ხუთ იდეალურ ხერხს, რომელთაგან ოთხი უკავშირდება შიდა არენაზე კონტროლს, სახელდობრ, ესენია: ექსპერტები, მთავრობის

მაკონტროლებელი (ვოჩდოგი), საჯარო ფორუმი; პოლიტიკის შემმუშავებელი (Heffttler and Rozenberg 2015) (იხილეთ პირველი ცხრილი). მონაწილეობის მეხუთე საშუალებას, როგორც ევროპულ მოთამაშეს, შეიძლება ჰქონდეს ინდივიდუალური ან კოლექტიური განზომილება (Auel and Neuhold 2017) და მას კიდევ უფრო ქვემოთ განვიხილავთ.

პირველი ხერხი, „ექსპერტი“ უკავშირდება ევროკავშირის საქმეების სიღრმისეულ გამოკვლევას, რომელიც ხშირად გამოიხატება ევროკავშირის საკითხებზე სიღრმისეული ანგარიშების გამოქვეყნებით.

„პოლიტიკის შემმუშავებლის“ მეთოდი ხაზს უსვამს პარლამენტის გავლენას მთავრობის მომლაპარაკებელ პოზიციაზე მანდატებისა და რეზოლუციების მეშვეობით საბჭოსა და ევროპული საბჭოს შეხვედრების წინ.

„მეორე მხრივ, მთავრობის მაკონტროლებელი (ვოჩდოგი) ცდილობს, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებული გახადოს. იმის გაკონტროლება, თუ „რას აკეთებს მთავრობა ბრიუსელში“ არის მისი მთავარი ამოცანა, რასაც შეხვედრების შემდეგ აკეთებს.

და ბოლოს, „საჯარო ფორუმის“ მეთოდი აქცენტს აკეთებს პარლამენტის საკომუნიკაციო ფუნქციაზე. აქ ძირითადად იგულისხმება პლენარული დებატები და სხვა საშუალებები ინფორმაციის გასავრცელებლად.

შიდა არენა		
მონაწილეობის ხერხი	ინსტრუმენტები	პარლამენტის ორგანო/ორგანოები
ექსპერტი	(დეტალური) მოხსენებები შეხვედრებამდე	ევროპულ საქმეთა კომიტეტი და სხვა კომიტეტები
პოლიტიკის შემუშავებელი	მანდატები და რეზოლუციები შეხვედრებამდე	ევროპულ საქმეთა კომიტეტი და სხვა კომიტეტები
მთავრობის მაკონტროლებელი	შეკითხვები, მოსმენები, დებატები შეხვედრების შემდეგ	პლენარული სხდომები ან კომიტეტები
საჯარო ფორუმი	პლენარული დებატები და კომუნიკაციის სხვა ფორმები როგორც შეხვედრებამდე, ისე შეხვედრების შემდეგ	პლენარული სხდომები (გებგვერდები)
ევროკავშირის არენა		
მონაწილეობის ხერხი	ინსტრუმენტები	პარლამენტის ორგანო/ორგანოები
ევროპული მოთამაშე: ინდივიდუალური	პოლიტიკური დიალოგი, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს ქმედებები(სადაც შესაძლებელია), ხელშეკრულებების ცვლილებები	ევროპულ საქმეთა კომიტეტი და სხვა კომიტეტები
ევროპული მოთამაშე: კოლექტიური	ადრეული გაფრთხილების სისტემა, ოფიციალური საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობა, განხილვა	ევროპულ საქმეთა კომიტეტი და სხვა კომიტეტები

პირველი ცხრილი: ევროკავშირის საქმეებზე საპარლამენტო ზედამხედველობის ზოგადი ხერხები და ინსტრუმენტები



წყარო: Rozenberg and Hefftlar 2015

შენიშნოთ, რომ პარლამენტები არ არიან შეზღუდული ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობისთვის საჭირო ერთი კონკრეტული საშუალებით, მათ შეუძლიათ სხვადასხვა საშუალების კომბინაცია გამოიყენონ. მართლაც, იდეალურ სამყაროში, ისინი ყველას გამოიყენებდნენ, მაშასადამე გახდებოდნენ ევროკავშირის სხვადასხვა საქმის ექსპერტები, რომლებიც წერენ სიღრმისეულ ანგარიშებს, მაგრამ ასევე ამ ცოდნას ეფექტიანად გამოიყენებდნენ თავიანთ მთავრობებზე გავლენისთვის (პოლიტიკის შემუშავებელი) და ანგარიშვალდებულების გაზრდისთვის (მაკონტროლებლები/ „ვოიდეგები“), როგორც შეხვედრებამდე, ისე შეხვედრების შემდეგ და, ამავდროულად, აქტიურად დაეკონტაქტებოდნენ თავიანთ მოქალაქეებს ევროკავშირის საკითხებზე (საჯარო ფორუმი). მართლაც, COSAC-ის გამოკითხვაში (2016), რომელიც უკავშირდებოდა ევროკავშირის საქმეებში საპარლამენტო მონაწილეობის სხვადასხვა აქტივობის მნიშვნელობას, პარლამენტთა უმეტესობამ მეტი მნიშვნელობა მიანიჭა სამ აქტივობას, პოლიტიკის შემუშავებლის როლს (27-მა 38-დან), საჯარო ფორუმს (27-მა 38-დან), რომლებიც ოდნავ ჩამორჩება მთავრობის მაკონტროლებლის(ვოიდეგის) მხარდაჭერის მაჩვენებლს (34 რესპონდენტი 38-დან) (მეორე ცხრილი).

	მთავრობის ზედამხედველობა	პოლიტიკის შემუშავებელი	საჯარო ფორუმი
ავსტრიის ნაციონალრატი და ბუნდესრატი	1	1	1
ბელგიის წარმომადგენელთა პალატა	2	2	2
ბელგიის სენატი	2	2	2
ბულგარეთის ნაროდნო საბრანიე (ეროვნული ასამბლეა)	2	1	1

ხორვატიის „ხორვატიის საბორი“	2	2	2
კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატა	2	2	2
ჩეხეთის დეპუტატთა პალატა (პოსლანეცკა სნემოვნა)	2	1	1
ჩეხეთის სენატი	2	2	2
დანის ფოლკეტინგი	2	1	2
ნიდერლანდების წარმომადგენელთა პალატა (ტუედე კამერი - მეორე პალატა)	2	2	2
ნიდერლანდების სენატი (ერსტე კამერი - პირველი პალატა)	2	2	2
ესტონეთის რიიგიკოგუ	2	2	2
ფინეთის ედუსკუნტა	2	2	1
საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა	2	2	2
საფრანგეთის სენატი	2	2	2
გერმანიის ბუნდესტაგი	2	2	2
გერმანიის ბუნდესრათი	2	2	1

საბერძნეთის პარლამენტი (ვოული ტონ ელინონ)	2	2	2
უნგრეთის ეროვნული ასამბლეა (Országgyűlés)	2	1	1
ირლანდიის ეროვნული პარლამენტი (Houses of the Oireachtas)	2	2	2
იტალიის დეპუტატთა პალატა	2	2	2
იტალიის რესპუბლიკის სენატი	2	2	2
ლატვიის სეიმი	2	2	2
ლიეტუვის სეიმი	2	2	2
ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა	1	2	2
მალტის წარმომადგენელთა პალატა	2	1	1
პოლონეთის სეიმი	2	1	1
პოლონეთის სენატი	1	2	1
პორტუგალიის რესპუბლიკის ასამბლეა	2	1	2
რუმინეთის დეპუტატთა პალატა	2	2	2

რუმინეთის სენატი	2	1	2
სლოვაკეთის ეროვნული საბჭო (ნაროდნა რადა)	2	2	1
სლოვენის ეროვნული ასამბლეა (დრუჟავნი ზბორ)	2	1	1
სლოვენის ეროვნული საბჭო (დრუჟავნი სვეტ)	2	2	2
ესპანეთის პარლამენტი (კორტეს ჯენერალს)	1	2	2
შვედეთის რიკსდაგი	2	2	2
გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა	2	1	1
გაერთიანებული სამეფოს ლორდთა პალატა	2	2	2

მეორე ცხრილი. ევროკავშირის საქმეებში საპარლამენტო მონაწილეობასთან დაკავშირებული საქმიანობის მნიშვნელობა

წყარო: ეყრდნობა COSAC-ის მონაცემებს (2016a, დანართი), 0 – უმნიშვნელო, 1 – საშუალოდ მნიშვნელოვანი, 2 – მნიშვნელოვანი.

თუმცა, „ნამდვილ სამყაროში“, პარლამენტებს აქვთ შეზღუდული რესურსები, განსაკუთრებით დროით და ადამიანურ ფაქტორებთან დაკავშირებით. ისედაც მოუცლელი ინსტიტუტები ევროპული საქმეების დამატებამ მთლად გადატვირთა. გარდა ამისა, როგორც ზემოთაც

აღინიშნა, მათ აქვთ განსხვავებული ინსტიტუციური უფლებები და შესაძლებლობები, რომ გაუმკლავდნენ ევროკავშირის საქმეებს, რაც გავლენას ახდენს იმაზე, მონაწილეობის რომელ ტიპს აირჩევენ. მაშასადამე, თითზე შეიძლება ჩამოვთვალოთ ის პარლამენტები, რომელთაც შეუძლიათ მონაწილეობის ამ ხუთივე ხერხის გამოყენება.

### **3.3 „უთხრა მთავრობას, თუ რა გააკეთოს და დარწმუნდე, რომ დაგიჯერებს“: საპარლამენტო გავლენა და ზედამხედველობა**

რაც შეეხება ინსტიტუციურ პრივილეგიებსა და შესაძლებლობებს, პოლიტიკის შემმუშავებლის მეთოდის გამოყენების მიზეზია ის, რომ მას აქვს გავლენის მოხდენის დიდი შესაძლებლობა. ამ შემთხვევაში პარლამენტებს შორის განსხვავებები საკმაოდ შესამჩნევია. მხოლოდ რვა წევრ ქვეყანაშია აუცილებელი, რომ მთავრობამ მანდატი მიიღოს პარლამენტისგან, სანამ საბჭოში პოზიციას დაიკავებს. ეს ქვეყნებია: დანია, ესტონეთი, ფინეთი, ლატვია, ლიეტუვა, რუმინეთი, სლოვაკეთის რესპუბლიკა, სლოვენია და შვედეთი (COSAC 2017a). სხვა წევრ ქვეყნებში, პარლამენტებს ნებაყოფლობით შეუძლიათ, გადაწყვიტონ მანდატების გაცემა და ამ შემთხვევაში ადეკვატური დრო უნდა მიეცეთ (რაც ხშირად უზრუნველყოფილია ზედამხედველობის საშუალებით). ავსტრიის ნაციონალრატის, გერმანიის ბუნდესრატისა (იმ სფეროებში, სადაც ის ფედერალური მიწების იურისდიქციაში ერევა) და ესტონეთის რიიგიკოგუს გარდა, ეს მანდატები, ჩვეულებრივად, არ არის სამართლებრივად სავალდებულო. თუმცა, თვით არასავალდებულო მანდატებსაც შეუძლია, ჰქონდეს პოლიტიკურად ძლიერი სავალდებულო ეფექტი, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა ვალდებულია, პარლამენტს მოახსენოს და განუმარტოს მიზეზი, თუ მისი პოზიციიდან ოდნავ მაინც გადაუხვევს. ასე ხდება ფინეთის, გერმანიის, უნგრეთის, ლატვიის, ლიეტუვის, პოლონეთის, რუმინეთის, სლოვაკეთის, სლოვენისა და შვედეთის შემთხვევებში (Karlas 2012). მიუხედავად იმისა, თუ რამდენად სავალდებულოა მანდატები პოლიტიკურად, მათი ფაქტობრივი გავლენა ძალზე დამოკიდებულია იმაზე, მთავრობები სისტემატურად აგებენ თუ არა პასუხს იმაზე, თუ პარლამენტის პოზიციიდან საბჭოში შეხვედრის შემდგომ გადაუხვიეს. ეს უკავშირდება „მთავრობის ვოჩდოგის“ ხერხს და იმას, თუ

რა დობით აკონტროლებენ პარლამენტები „თავიანთი მთავრობების განზრახვებს ბრიუსელში“. თუმცა, პარლამენტთა უმრავლესობა რეგულარულად ჯერ კიდევ არ მონაწილეობს საბჭოს შეხვედრებში (COSAC 2017a): მხოლოდ 15 პარლამენტმა/პალატამ განაცხადა, რომ მთავრობა ინფორმაციას აწვდის პარლამენტს საბჭოში დაკავებული პოზიციის შესახებ (ბელგიის სენატი, ხორვატიის ხორვატიის საბორი, დანიის ფოლკეტინგი, საფრანგეთის სენატი, გერმანიის ბუნდესტაგი, უნგრეთის პარლამენტი (Országgyűlés), ლიეტუვის სეიმი, ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა, რუმინეთის სენატი, სლოვენის ეროვნული ასამბლეა, ესპანეთის კორტეს ჯენერალსი, შვედეთის რიკსდაგი, გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა). როგორც შეხვედრამდე, ისე შეხვედრის შემდგომ კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები ასევე EAC-ის შეხვედრების სიხშირეს განაპირობებს. ბევრ პარლამენტში EAC-ის შეხვედრა იმართება ყოველ კვირა ან კიდევ უფრო ხშირად – მინიმუმ, სანამ საპარლამენტო სესიების პერიოდი. სხვები ნაკლები სიხშირით ხვდებიან, ან ორ კვირაში ერთხელ (პოლონეთის სენატი), ან თვეში ერთხელ (ავსტრიის პარლამენტის ორივე პალატა, ჩეხეთის პოსლანეცკა სნემოვნა, მალტის დეპუტატთა პალატა), ან შეხვედრებს ნიშნავენ სამუშაო დატვირთვიდან გამომდინარე. (COSAC 2017a).

პარლამენტებს სათითაოდ თუ დავაკვირდებით გამადიდებელი შუშით, შევნიშნავთ, რომ დანიის ფოკლეთინგი არის ძალიან ძლიერი მანდატის მქონე საკანონმდებლო ორგანოს ძლიერი მაგალითი, რადგან მთავრობას სჭირდება, რომ პარლამენტმა მოუწონოს პოზიცია ბრიუსელში მოლაპარაკებების წინ. ჩვეულებრივად, ამ მანდატს პარლამენტი საბჭოს საბოლოო შეხვედრამდე გასცემს და მაშასადამე, საკმაოდ გვიან, საკანონმდებლო პროცესისთვის. თუმცა EAC-ის ძალაუფლება გამომდინარეობს არა იმდენად მანდატის მინიჭების პროცედურიდან, რადგან მთავრობის წინადადებები მანდატების შესახებ იშვიათად არის სადავო (Christensen 2015: 281), არამედ იმ ფაქტიდან, რომ დანიას ჰყავს უმცირესობის მთავრობა. ამიტომ დანიის სამანდატო სისტემა ვერ გავრცელდება იმ ქვეყნებზე, სადაც უმრავლესობაა მთავრობაში, სადაც მთავრობასა და მის მხარდამჭერ უმრავლესობას შორის ლოიალობამ შეიძლება ხელი შეუშალოს მკაცრ ზედამხედველობას და საკანონმდებლო ბერკეტი არ იქნება ისეთი ძლიერი (ქვემოთ იხილეთ, მაგალითად, შვედეთის შემთხვევა).

დანიასი მთავრობა მაინც ვერ დაეყრდნობა საპარლამენტო უმრავლესობის ლოიალობას შემდგომ ეტაპზე ევროკავშირის კანონმდებლობის ან გადაწყვეტილებების აღსრულების დროს. მაშასადამე, მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ევროკავშირის გადაწყვეტილებებს წინააღმდეგობა არ შეხვდეს გადაადგილების ეტაპზე. ამიტომ, მთავრობას აქვს ყველანაირი სტიმული, რომ უზრუნველყოს EAC-ის სრულად ინფორმირება განსახილველი საკითხებისა და ბრიუსელში მიმდინარე მოლაპარაკებების პროცესის შესახებ, რათა პარლამენტმა მოუწონოს პოზიცია (Auel and Benz 2005). გარდა ამისა, მთავრობა ვალდებულია, პარლამენტს ინფორმაცია მიაწოდოს საბჭოს შეხვედრების შედეგების შესახებ, თუმცა, რადგან საპარლამენტო გავლენა არის მთავარი მიზანი, კომიტეტი ძირითადად აქცენტს აკეთებს შეხვედრამდე ზედამხედველობაზე. (Christensen 2013a: 42). დანიური სისტემის ერთ-ერთი უარყოფითი მხარეა მანდატებზე ყურადღება უშუალოდ საბჭოს შესაბამისი შეხვედრის წინ, რომელზეც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაცილებით მეტად პროგრესირებს და რეალური გავლენა შეიძლება მეტად შეზღუდული იყოს (იხილეთ ასევე Christensen 2015: 282).

ფინეთში დიდი კომიტეტის მიერ გაცემული მანდატები პოლიტიკურად სავალდებულოდ მიიჩნევა. პარლამენტები შედარებით ადრე იწყებენ მონაწილეობას, ამიტომ დიდი კომიტეტი შეეცდება პირველი ხედვის შემუშავებას საკანონმდებლო წინადადებებზე, რომელიც დაეფუძნება მუდმივი კომიტეტების მოსაზრებებს, სანამ მათი განხილვა საბჭოს სამუშაო ჯგუფებში მოხდება (ამის შესახებ და შემდეგ პროცესებზე იხილეთ Raunio 2015: 413 and Raunio 2016). ეს ადრეული მონაწილეობა ასევე საშუალებას აძლევს დიდ კომიტეტს, არა მხოლოდ მიჰყვეს სხვა წევრი ქვეყნების ან ევროპული ინსტიტუტების შეხედულებებს და ჩამოიყალიბოს საკუთარი პოზიცია, არამედ მოაწყოს მოსმენა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან, რომლებიც ჩართული არიან მოსამზადებელ სამუშაოში როგორც შიდა, ასევე ევროკავშირის დონეზე და საბოლოოდ და ადრეულ ეტაპზევე განსაზღვროს შესაძლო კონფლიქტი პარლამენტსა და აღმასრულებელ ორგანოს შორის (Raunio 2015: 418). ინსტრუქციები გაიცემა იმ დროს, როდესაც მოხდება საბოლოო მანდატების გამოშვება საბჭოს შესაბამისი შეხვედრისთვის, ეს კი ჩვეულებრივად ხდება შესაბამისი

საკითხის მინისტრთან საიდუმლო განხილვის შემდეგ და ეს საკითხები საბჭოს დღის წესრიგში აისახება. შეხვედრის შემდგომ კონტროლს უზრუნველყოფს მთავრობის ვალდებულება, რომ პარლამენტს გაუგზავნოს მოხსენება საბჭოს თითოეული შეხვედრის შესახებ, სადაც შედეგები იქნება განხილული. გარდა ამისა, მინისტრები უნდა მოემზადონ დიდი კომიტეტის წინაშე წარსადგენად, რათა დეტალურად ახსნან მანდატიდან ნებისმიერი გადახვევა. როგორც დანიაში, აქაც სისტემა ცდილობს, (ან მინიმუმ, ცდილობდა) რომ ჩამოაყალიბოს ერთიანი, შეთანხმებული ფინური პოზიცია.

შვედეთში, ისევე როგორც დანიაში, სამანდატო სისტემა დაკავშირებულია „უმცირესობის მთავრობის ლოგიკასთან“<sup>9</sup> და ამავდროულად, უწყვეტი ზედამხედველობის თვალსაზრისით, ახლოს არის ფინურ მოდელთან. მაშინ, როცა საბოლოო მანდატები EAC-ის მიერ ყოველ პარასკევს გამოიცემა საბჭოს მომავალი შეხვედრის დღის წესრიგის ყოველი პუნქტის საფუძველზე, ორივეს, EAC-საც და განსაკუთრებით მუდმივმოქმედ კომიტეტებს უფრო ადრე უწევთ საბჭოს დღის წესრიგის ყოველი პუნქტის განხილვა, ყოველწლიურად გამოშვებულ რამდენიმე ასეულ ინდივიდუალურ საპარლამენტო ხედვასთან ერთად. (მონაცემები ეყრდნობა Auel et al. 2015a). 2007 წლის რიკსდაგის აქტის თანახმად, პარლამენტმა ასევე ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს ევროკავშირის მწვანე და თეთრ წიგნებს (Hegeland 2015: 429). შედეგად, რიკსდაგს აქვს არა მხოლოდ ძლიერი მაკონტროლებელი უფლებები, არამედ ის ყველაზე აქტიურია, როდესაც საქმე პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციას ეხება (იხილეთ ქვემოთ მესამე სქემა). გარდა ამისა, მანდატიდან ნებისმიერი გადახვევა შეიძლება დასრულდეს კიდევ უფრო მეტი საპარლამენტო ზედამხედველობით, მაგალითად, შვედეთის საკონსტიტუციო კომიტეტის მიერ (Hegeland 2015: 428). რაც შეეხება მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, პარლამენტის წევრებს ტელეფონის ან მოკლეთქესტური შეტყობინების საშუალებით აცნობებენ, თუ საბჭოში მოლაპარაკებების განმავლობაში მანდატი უნდა შეიცვალოს (Mastenbroek et al. 2014: 99).

მანდატების გაცემის სისტემა ესტონეთის რიგიკოგუში თითქმის იგივეა, რაც დანიაში, ფინეთსა და შვედეთში, რაც გულისხმობს

9 შეგნიშნოთ, რომ უმრავლესობის მთავრობის დროს 2006-2010 წლებში, ძლიერმა სოლიდარობამ მთავრობასა და მის მხარდამჭერ პარტიას შორის პარლამენტის მცირე ზედამხედველობა განაპირობა.



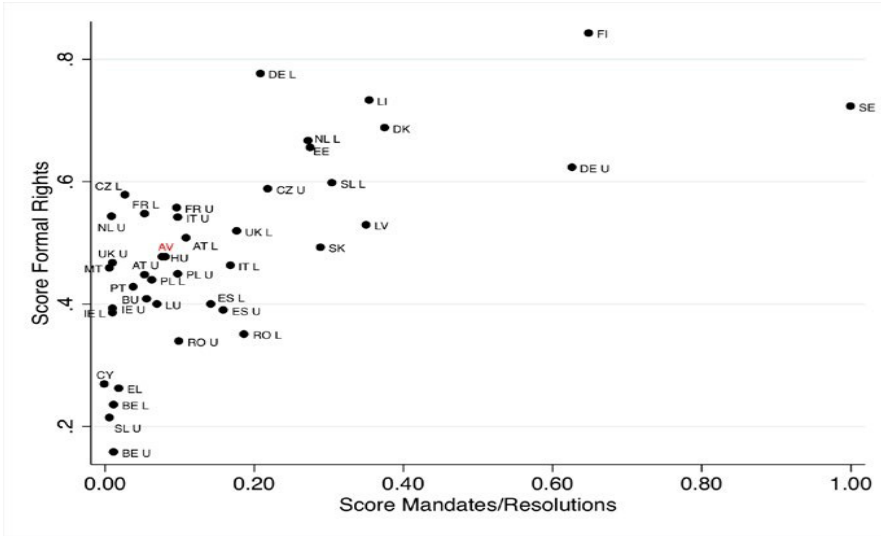
მათ ზეპირად გაცემას EAC-ის შეხვედრებზე საბჭოს შეხვედრებამდე, მუდმივი კომიტეტების რეგულარული ჩართულობით. თუმცა, ეჰინის (2015: 520) თანახმად, სამართლებრივად სავალდებულო – სამანდატო სისტემას ძირს უთხრის საბჭოს შეხვედრებზე სისტემატური დასწრების არქონა. მთავრობა EAC-ს აწვდის წერილობით ინფორმაციას შეხვედრასთან დაკავშირებით და საბჭოს შეხვედრამდე კომიტეტში მიმდინარეობს განხილვები, თუმცა ეს უკანასკნელი მოკლებულია შესაძლებლობას, რომ „დაადასტუროს მიწოდებული ინფორმაცია“ (EAC-ში მიმდინარე პროცესების შესახებ ინფორმაცია ციტირებულია Ehin 2015: 520). ამ „ბუნდოვანი კონტროლის შედეგად, მთავრობა უფრო დიდი მანევრირების სივრცეს იტოვებს, ვიდრე კანონი აძლევს უფლებას“ (Ehin 2015: 521). იკსტენსი (2015) და ვილპისაუკასი (2015) გვიყვებიან იგივე სიტუაციაზე ლატვიასა და ლიეტუვაში, სადაც პარლამენტებს აქვთ ძალიან ძლიერი ძალაუფლება, მაგრამ მათი ჩართულობა ნაკლებია და ის განსაკუთრებულად მცირეა შეხვედრების შემდგომ კონტროლის კუთხით.

ნიდერლანდებში, ტუედე კამერს რამდენიმე გამოსავალი აქვს: მას შეუძლია ეჭვი გამოთქვას დოკუმენტზე, რაც მთავრობას აიძულებს, რომ დებატები გამართოს საკითხზე და დაეთანხმოს პარლამენტის პოზიციას სანამ მოლაპარაკებების წარმოება შეეძლება ევროკავშირის დონეზე. ასევე პარლამენტს და კომიტეტებს შეუძლიათ მიიღონ რეზოლუციები ან დააფიქსირონ პოზიციები, რომლებიც არ არის სამართლებრივად სავალდებულო, თუმცა პოლიტიკურად – არის: „მანდატი“ აღწერილია კომიტეტის წერილში და შესაბამისი სამინისტრო და მთავრობა პარლამენტს უგზავნის ანგარიშს საბჭოს შეხვედრის შემდეგ, რათა ინფორმაცია მიაწოდოს საპარლამენტო პოზიციასთან დაკავშირებით საბოლოო შედეგზე (Hogenauer 2015: 257, იხილეთ ასევე ქვემოთ).

როგორც OPAL-ის მონაცემები გვიჩვენებს, მანდატების გაცემის უფლება ნათლად და მჭიდროდ არის დაკავშირებული „პოლიტიკის შემუშავების“ მეთოდის მიღებასთან. ქვემოთ მესამე გრაფიკი გვიჩვენებს, რომ არსებობს საკმაოდ ძლიერი, და სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი პოზიტიური კორელაცია ინსტიტუციურ ძლიერებასა და რეზოლუციების/მანდატების გამოშვებას შორის  $r(40) = 0,674, p < 0.001$ .

თუმცა, ამავე დროს, მანდატების ეფექტი ზედმეტად არ უნდა შევაფასოთ. ერთი მხრივ, თვით ძალიან ძლიერი პარლამენტებიც ცდილობენ, რომ არ დაავალდებულონ მთავრობები იმ მანდატების შესრულებაზე, რომლებიც ძალიან ვიწრო ან ევროკავშირის დონეზე მხარდაჭერის პერსპექტივა არ აქვს. მათ ურჩევიათ, გაავლონ საპარლამენტო წითელი ხაზები ან განსაზღვრონ მთელი რიგი შედეგები, რაც მისაღებია პარლამენტისთვის (ფინეთის შემთხვევაში Raunio 2015: 413, დანიის შემთხვევაში Christensen 2015, ნიდერლანდების შემთხვევაში Eben et al. 2013). მეორე მხრივ, ძლიერი მანდატის მქონე პარლამენტების წევრები ასევე ჩივიან, რომ მთავრობებს შეუძლიათ გვერდი აუარონ მანდატებს, თუ უბრალოდ თავს შეიკავებენ ევროკავშირის საბჭოში ხმის მიცემისგან, თუ ეს კენჭისყრა ასახავს მათ არჩევანს, მაგრამ მოითხოვს გადახვევას საპარლამენტო მანდატიდან. და ბოლოს, მათ შეუძლიათ “თავი დაიძვრიონ” პასუხისმგებლობისგან მანდატების (ხელახალი) სტრატეგიული ინტერპრეტაციის საშუალებით:

“მაგალითად, 2011 წლის 17 მარტს [ნიდერლანდების ტუედე კამერმა] მიიღო რეზოლუცია [...] რომელმაც მინისტრთა კაბინეტს მოსთხოვა, „მკაცრად გაემიჯნა საკუთარი თავი ნებისმიერი მოძრაობისგან, რომელიც მასთან მეტ პოლიტიკურ დაკავშირებას ისახავდა მიზნად“ [...]. მომდევნო დებატებში კაბინეტი უნდა მიბრუნებოდა ამ რეზოლუციას და უნდა დაერწმუნებინა პალატა, რომ რეზოლუცია არ იყო ბრიუსელში მიღებული წესების დარღვევა. კაბინეტმა ეს ისე გააკეთა, რომ შეინარჩუნა რეზოლუციის სული, თუმცა არა სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობა, იმიტომ, რომ სხვა შემთხვევაში, ის პროგრესს ვერ მიაღწევდა იმ საკითხებზე, როგორცაა საბიუჯეტო შეთანხმება. ახნა-განმარტებაში, როგორ მოხდა რეზოლუციის პატივისცემა, კაბინეტმა განაცხადა, რომ წევრ ქვეყნებს უნდა შეეფასებინათ ერთმანეთი, თუმცა რეცეპტები არ უნდა გამოეწერათ ერთმანეთისთვის. ამ გზით კაბინეტს შესაძლებლობა ჰქონდა, შეექმნა მანევრირების სივრცე იმის აღიარების გარეშე, რომ ის რეზოლუციას არღვევდა“ (Eben et al. 2013b: 65).



მესამე სქემა. კავშირი ინსტიტუციურ ძლიერებასა და გამოშვებულ მანდატებს/რეზოლუციებს შორის (რიცხობრივი მაჩვენებლები)

წყარო: Auel და სხვები. 2015a. 84; AV აღნიშნავს საშუალო რიცხობრივ მაჩვენებელს ინსტიტუციურ ძლიერებასა და აქტივობას შორის ორმოცივე პალატის მასშტაბით, ხორვატიის გარდა, რადგან ამ დროს ის არ იყო ევროკავშირის წევრი. L აღნიშნავს ქვედა, ხოლო U – ზედა პალატებს; ქვეყნების აბრევიატურები იხილეთ დანართში.

გარდა ამისა, ზოგიერთმა პარლამენტმა, რომელიც არ ფლობს ძლიერ სამანდატო უფლებას, იბოვა სხვა, თუმცა უფრო არაპირდაპირი და ჭკვიანური გზა, რომ გავლენის მოხდენას შეეცადოს. აქ უკვე შემოდის „ექსპერტის“ ხერხი და ამის პირდაპირი მაგალითია საფრანგეთის პარლამენტის ორივე პალატა და ლორდთა პალატა.

მთავარი კომიტეტი, რომელიც ევროკავშირის საქმეებზე მუშაობს ეროვნულ ასამბლეაში, არის ევროპულ საქმეთა კომისია, რომელსაც აქვს უფლება, რომ წარმოადგინოს წინადადება რეზოლუციებისთვის სხვა მუდმივმოქმედ კომიტეტებთან ერთად, ისევე როგორც პარლამენტის ცალკეულ წევრებთან ერთად. რეზოლუციები, რომლებიც ღიად უნდა გამოიცეს, ცალსახად არასავალდებულოა და მიიჩნევა, რომ აქვს ნაკლებად პოლიტიკურად სავალდებულო ეფექტიც. ამი-

ტომ, პარლამენტი ცდილობს მთავრობაზე გავლენის მოხდენას უფრო არაპირდაპირი გზით – ვრცელი საინფორმაციო მოხსენებების მეშვეობით. (Auel and Benz 2005). სხვა ქვეყნების ევროპულ საქმეთა კომიტეტების მიერ გამოცემული მოხსენებებისგან განსხვავებით, ეს მოხსენებები ხშირად „რბილყდიანი წიგნის განზომილებას“ იძენს და გვთავაზობს სიღრმისეულ კვლევას კონკრეტულ ევროპულ საკითხზე. ამ დეტალური და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საჯარო მოხსენებებით საფრანგეთის პარლამენტი საზოგადოებას არა მხოლოდ აწვდის ინფორმაციას ევროპული საქმეების შესახებ, არამედ ასაბუთებს საკუთარ შეხედულებებსა და მიდგომებს და აყალიბებს თავის მოთხოვნებს მთავრობის პოზიციის პირდაპირი კრიტიკის გარეშე.

ლორდთა პალატაში, მისი საკმაოდ უნიკალური შემადგენლობის გამო, ევროკავშირის საქმეთა სპეციალური კომიტეტი თავს უყრის მაღალი რანგის მქონე და ექსპერტ პერებს, რომელთა წარსულიც უკავშირდება სამოქალაქო საქმიანობას, ევროპარლამენტს ან სხვა ევროპულ ინსტიტუტებს (Huff and Smith 2015:314). ექვს ქვეკომიტეტთან ერთად, EAC არის ერთ-ერთი უდიდესი თავისი 50 წევრით. ისევე როგორც თემთა პალატაში (იხილეთ ქვემოთ მეხუთე თავი), ლორდთა პალატის EAC-საც აქვს გაფილტვრის ფუნქცია დოკუმენტების შერჩევის დროს, რომლებიც უნდა გააკონტროლონ ქვეკომიტეტებმა მათი პორტფელების მიხედვით, და ის ზედამხედველობას ახორციელებს სხვა ურთიერთდაკავშირებულ საკითხებზეც. ლორდთა პალატა ყველაზე ცნობილია იმ ხანგრძლივი გამოძიებით, რასაც ის ყოველწლიურად ატარებს 2 ან 4 ქვეკომიტეტზე. (Huff and Smith 2015: 318). დიდი და დეტალური მოხსენებები, რომლებიც ეყრდნობა პრაქტიკოსებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლების წერილობით და ზეპირ მტკიცებულებებს, მიჩნეულია, როგორც ძალიან მაღალი ხარისხის და წარმომადგენს დეტალურ და ექსპერტულ ანალიზს ევროკავშირის კონკრეტულ თემაზე. აკადემიურ ფარგლებში, მაგრამ ასევე დარწმუნებული ვართ, პოლიტიკურ პრაქტიკაშიც, ისინი გამოიყენება, როგორც რესურსი და ხშირად ახდენენ მათ ციტირებასაც. როგორც ჰაფი და სმიტი ამტკიცებენ, ამ თვალსაზრისით საარჩევნო მანდატის არქონა დიდი პლუსია ლორდთა პალატისთვის, რადგანაც მას „ექვს ფუფუნება, რასაც ამ შემთხვევაში ვერ ფლობენ არჩეული პარლამენტები“ (Huff and Smith 2015: 327).

### 3.4 ევროპული საბჭოს შეხვედრები

ევროპული საბჭოს შეხვედრები მართლაც ბევრად მნიშვნელოვანი გახდა ბოლო წლებში და ბევრმა პარლამენტმა შეიმუშავა და კონსტიტუციაში, ან პარლამენტის საპროცედურო წესებში ასახა ოფიციალური წესები, რომლებიც კონკრეტულად ამ შეხვედრებს უკავშირდება (Wessels et al 2013). ასე მოხდა ბელგიაში, ბულგარეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, კვიპროსზე, დანიაში, ფინეთში, გერმანიაში, უნგრეთში, იტალიაში, ლატვიაში, ლიეტუვაში, ლუქსემბურგში, მაღტაზე, პოლონეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთში, სლოვაკეთში, ესპანეთსა და შვედეთში. უმეტეს შემთხვევაში, ეს წესები ძირითადად აღწერენ მთავრობის ვალდებულებებს პარლამენტის წინაშე მომავალი ან უკვე ჩატარებული შეხვედრების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებასთან დაკავშირებით.

დანიის, ფინეთისა და შვედეთის პარლამენტების შემთხვევაში, ევროპული საბჭოს შეხვედრების ზედამხედველობა ნიშანდობლივად არ განსხვავდება ევროკავშირის საბჭოს რეგულარული შეხვედრების კონტროლისგან, გარდა იმისა, რომ პირველ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრი მეტად მონაწილეობს. სამივე პარლამენტი ძლიერ პოზიციაშია იმ ანეკდოტური დაშვებით, რომ პრემიერ-მინისტრები პარლამენტის შეხედულებებს სერიოზულად იღებენ.<sup>10</sup> საპირისპიროდ, სხვა პარლამენტებმა შეიმუშავეს სპეციალური პროცედურები ევროპული საბჭოს შეხვედრებისთვის.

საფრანგეთის ეროვნულ ასამბლეაში საჯარო დებატები მუდმივად იმართება ევროპული საბჭოს ყოველი შეხვედრის წინ. თუმცა, როგორც კრეილინგერი და სხვები (2013b: 57) აღნიშნავენ, ევროპული საბჭოს შეხვედრებთან დაკავშირებული პლენარული დებატები ხასიათდება პარლამენტარების მხრიდან დასწრების დაბალი დონით, რასაც ისინი ხსნიან, სხვათა შორის, იმ ფაქტით, რომ კონსტიტუციის თანახმად, პრემიერს პირადად ეკრძალება დასწრება, რომ ახსნას და დაიცვას საკუთარი პოზიცია. „პარლამენტარებიდან დაწყებული, ჟურნალისტებით დამთავრებული, ყველამ იცის, რომ გადაწყვეტილე-

10 მაგალითად, ჰეგელანდი ამბობს, რომ შვედეთის პრემიერ-მინისტრი 2012 წლის იანვარში პირადად მხარს უჭერდა ევროპული საბჭოს განცხადებას, თუმცა, ოფიციალური მხარდაჭერა ვერ დააფიქსირა „პარლამენტის მოსაზრებების“ გამო. (Hegeland 2015: 437).

ბის მიღებაზე საბოლოო პასუხისმგებელი მაინცდამაინც ის ადამიანი შეიძლება არ იყოს, ვინც ასევე ანგარიშვალდებულია ოფიციალური განცხადებების გაკეთებაზე ასამბლეაში, საბჭოს შეხვედრამდე ან შეხვედრის შემდეგ“ (Kreilinger et al. 2013a: 23). იგივე პრობლემები იჩენს თავს ლიეტუვის ნახევრად საპრეზიდენტო და კვიპროსის საპრეზიდენტო სისტემაშიც (Wessels et al. 2013: 50).

პორტუგალიაში განუწყვეტლად ახდენდნენ იმ წესების ადაპტირებას, რომლებიც უკავშირდებოდა ევროპული საბჭოს შესახებ დებატებს. მაშინ, როცა ევროპული საბჭოს შეხვედრების ზედამხედველობას 2006 წლამდე არანაირად არ ჰქონდა რეგულარული სახე, ამავე წელს სავალდებულო გახდა პლენარული დებატების გამართვა მთავრობის წარმომადგენლის თანდასწრებით ევროპული საბჭოს შეხვედრის შემდეგ. ხოლო 2012 წელს ეს წესი შეიცვალა და პლენარული დებატები უნდა გამართულიყო ევროპული საბჭოს შეხვედრამდე, პრემიერ-მინისტრის თანდასწრებით. მიზანი ის იყო, რომ პარლამენტს მეტი გავლენა ჰქონოდა მოლაპარაკებებზე. შეხვედრის შემდგომ კონტროლი განხორციელდებოდა ამ შეხვედრის შემდგომ კომიტეტების დონეზე გამართულ დებატებზე.

ავსტრიაში მთავარ კომიტეტს შეუძლია შექმნას ე.წ. „ცეცხლოვანი ბრიგადის“ კომიტეტი, რომელიც ახლოდან დააკვირდება ევროპული საბჭოს ძალიან მნიშვნელოვან შეხვედრებს. კომიტეტს, რომელიც შედგება ევროკავშირზე მომუშავე ქვეკომიტეტის თავმჯდომარისგან და თითოეული საპარლამენტო პარტიული ჯგუფის ერთი წევრისგან, არ შეუძლია, გამოუშვას სავალდებულო მანდატები, მაგრამ შეუძლია თავისი მოსაზრება წარუდგინოს მთავრობის წარმომადგენელს ევროპულ საბჭოში (Miklin 2015: 393). ნიცის ხელშეკრულების საბოლოო მოლაპარაკებების დროს, ეს ცეცხლოვანი კომიტეტი რამდენიმე დღე მუდმივად იჯდა მაგიდასთან.<sup>11</sup> თუმცა, შეხვედრის შემდგომ სისტემატური კონტროლის მექანიზმი არ არსებობს. ამის ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ ნაციონალრეატი მცირედ, თუმცა ამჯერად მეტად, იყენებს სავალდებულო მანდატებს, საიდანაც მთავრობას მხოლოდ ძალიან მცირე შემთხვევებში შეუძლია გადაუხვიოს და, როდესაც ამას აკეთებს, იმ საკითხზე მოსაზრებები მთავრობასა და მმართველ პარტიას შორის შეჯერებულია (Miklin 2015:395). ამიტომ, ჯერჯერობით

11

See: <http://derstandard.at/416157/Ein-Ergebnis-unter-Schmerzen>

ვერ ხერხდება შეხვედრის შემდგომი პროცედურების მკაცრად მი-  
ყოლა.

ხორვატიაში, პრემიერ-მინისტრს აქვს საკმაოდ მკაცრი ვალდებულება, რომ პარლამენტს წარუდგინოს მოხსენება ევროპული საბჭოს შეხვედრების შესახებ (Butkovic 2015: 166): თითოეული შეხვედრის წინ, მთავრობა წერილობით უგზავნის შესაბამის ინფორმაციას EAC-ს, თუმცა, პარლამენტის თავმჯდომარის მოწვევის საფუძველზე, პრემიერ-მინისტრი წარმოადგენს ხორვატიის პოზიციას პლენარულ სხდომაზე. ევროპული საბჭოს ყოველი შეხვედრის შემდეგ, პრემიერ-მინისტრმა მოხსენება უნდა წარუდგინოს პარლამენტს ორი კვირის ვადაში, რომელსაც შემდეგ პლენარული დებატები მოჰყვება ამ მოხსენებასთან დაკავშირებით. ამასთანავე, თითოეული წლის დასაწყისში, პრემიერ-მინისტრი შემაჯამებელ მოხსენებას წარადგენს წინა წელს ევროპული საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და მიმდინარე პროცესების შესახებ, რასაც კვლავ პლენარული დებატები მოჰყვება. თუმცა, ბუტკოვიჩის შეფასებით, პარლამენტის მაკონტროლებელი როლი მაინც ნაკლებად განვითარებულია: „პარლამენტის წინაშე მოხსენებით წარდგომა საბჭოსა და ევროპული საბჭოს შეხვედრების შესახებ ჩვეულებრივად ინფორმაციის გაზიარების ფორმას ატარებს, რომელიც მთავრობის პოზიციას უფრო აძლიერებს“ (Butkovic 2015: 468).

ამის საპირისპიროდ, ზოგიერთი პარლამენტი საერთოდ ძლივს მონაწილეობს ევროპული საბჭოს შეხვედრების ზედამხედველობაში. ბულგარეთის ეროვნული ასამბლეა არ მონაწილეობს ევროპული საბჭოს შეხვედრების მომზადების პროცესში და „ის ხშირად ინფორმირებულიც კი არ არის მთავრობის პოზიციის შესახებ შეხვედრებამდე“ (Kanev 2015: 451). ასევე არ ხდება შეხვედრის შემდგომი განხილვა, რადგან პარლამენტის პროცედურული წესები პრემიერ-მინისტრს აძლევს შესაძლებლობას, თუმცა, არ ავალდებულებს ასამბლეის წინაშე მოხსენებით წარდგომას. ოპოზიციური პარტიების წინადადება, რომ ასეთი შეხვედრა ჩანიშნონ, მუდმივად აწყდება მმართველი უმრავლესობის წინააღმდეგობას (Kanev 2015: 457). შედეგად, კანევი ამტკიცებს (იქვე), რომ ხშირად საპარლამენტო ზედამხედველობა მიემართება ევროკავშირის ინსტიტუტებისკენ და „აღიქმება, როგორც მთავრობის დამატებითი საქმიანობა საპარლამენტო საშუალებებით“, რომელიც

მთავრდება მეტწილად მთავრობის პოზიციის მხარდამჭერი რეზოლუციებით და ხასიათდება დებატების ნაკლებობით ევროკავშირის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შესახებ.

საბერძნეთის პარლამენტს ოფიციალურად არ შეუძლია, რომ მიიღოს სავალდებულო რეზოლუციები, რასაც მთავრობა უნდა მიჰყვეს ან ევროპული საბჭოს შეხვედრებზე ან სამიტებზე. სოტიროპულოსის მიხედვით (2015: 339), პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ წერილობითი ფორმით გამოითხოვონ ინფორმაცია მთავრობის პოზიციის შესახებ ევროპული საბჭოს შეხვედრებთან დაკავშირებით, მაგრამ, „არსებითად, მთავრობა თავისუფალია კონტროლისგან.“ უნდა ითქვას, რომ ევროპული კრიზისის შედეგად ევროკავშირისგან წამოსული ფინანსური დახმარების შესახებ მოლაპარაკებებმა მიიყვანა პროცესი უფრო დიდ პოლიტიზირებამდე. ევროპულ საბჭოში შეხვედრების შემდეგ პლენარულ სხდომებზე დებატები იმართებოდა წარმატებული ფინანსური დახმარების პაკეტების ირგვლივ.

და ბოლოს, კვიპროსის პარლამენტი ამ კუთხით ყველაზე სუსტ პოზიციაშია. საპრეზიდენტო სისტემის გამო, ძალაუფლება ცხადაა გამიჯნული კვიპროსის რესპუბლიკის კონსტიტუციაში და შედეგად, პარლამენტს არ აქვს ევროპულ საბჭოში გამართული შეხვედრებზე გავლენის ან კონტროლის ფორმალური საშუალებები ამ შეხვედრების ჩატარების შემდგომ. (Emilianides et al, 2015). ევროზონის კრიზისის დროს, ყველაზე არასტაბილურ ვითარებაშიც კი, პარლამენტს წინასწარ ერთხელაც კი არ გაუმართავს დებატები ევროპული საბჭოს შეხვედრის ან სამიტის შესახებ ან პლენარულ ან საკომიტეტო დონეზე, თუმცა, გარკვეულ შემთხვევებში, ევროპული საბჭოს შეხვედრის შემდეგ მოხდა შედეგების განხილვა EAC-ის ფარგლებში (Wessels et al 2013: 38ff.).



		შეხვედრამდე		
შეხვედრის შემდეგ	შეზღუდული მონაწილეობა	საკომიტეტო	პლენარული	ორივე
შეზღუდული მონაწილეობა	ბულგარეთი, ლუქსემბურგი, მალტა, რუმინეთი	ავსტრია, ჩეხეთი, ესტონეთი, იტალია, ლატვია, პოლონეთი, სლოვაკეთი	ნიდერლანდები	
საკომიტეტო	კვიპროსი	ბელგია, დანია, ფინეთი, ლიეტუვა, სლოვენია	ხორვატია, საფრანგეთი, პორტუგალია	გერმანია
პლენარული	უნგრეთი, ესპანეთი, გაერთიანებული სამეფო	შვედეთი	ირლანდია	
ორივე	საბერძნეთი*			

მესამე ცხრილი. პლენარული და საკომიტეტო დებატები ევროპული საბჭოს შეხვედრებისა და სამიტების შესახებ

წყარო: მონაცემები აღებული და განახლებულია შრომებიდან Wessels და სხვები 2013 და Heffler და სხვები. 2015,

\*ევროზონის კრიზისის გამწვავების დროს, მცირე მონაწილეობა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, პარლამენტები ასევე განსხვავდება იმის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრის მოსმენა ევროპული საბჭოს შესახებ თავად ამ საბჭოს შეხვედრამდე იმართება თუ შეხვედრის შემდეგ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, იმიტომ, რომ ის არის მთავრობის მეთაური (ან სახელმწიფოს მეთაური, ზოგიერთ შემთხვევაში), ვიდრე

მინისტრები, რომელთა მოვალეობა მოლპარაკებების წარმოებაა. Wessels-ის და სხვების მოხსენების მიხედვით (2013: 56f.):

„დანიაში პრემიერ-მინისტრი ზეპირად წარმოადგენს მთავრობის პოზიციას EAC-ის შეხვედრაზე, სანამ ევროპული საბჭოს შეხვედრა იქნება“, ირლანდიაშიც მნიშვნელოვანია პრემიერ-მინისტრ „თი-შექსის ვალდებულება ამ [შეხვედრამდე და შეხვედრის შემდგომ] ბრიფინგებთან დაკავშირებით, ასევე ნიდერლანდების შემთხვევაშიც მაღალ დონეზე ხდება მონაწილეობის მიღება, რადგან პრემიერ-მინისტრი „წარმოდგენილია ყველა დებატში ევროპულ საბჭოზე გამოსასვლელად მომზადების დროს“. გერმანულ და იტალიურ მოხსენებებში აღნიშნულია განსაკუთრებული შემთხვევები, სადაც პრემიერ-მინისტრების მონაწილეობამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა: 2011 წელს ევროპულ საქმეთა კომიტეტის შეხვედრამდე, გერმანიის კანცლერი ფრთხილად მოიქცა ევროკავშირის არაფორმალურ შეხვედრასთან დაკავშირებით, რათა „მთავრობა არ გამხდარიყო ვალდებული, რომ ამის შესახებ ინფორმაცია მიეწოდებინა ბუნდესტაგისთვის. ამან შემდგომში მიგვიყვანა ფედერალური სკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვამდე, რომელმაც ეს ხედვა დაასანქცირა. იტალიის პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობა დაკავშირებულია სამიტის მნიშვნელობასთან: „იმ შემთხვევებში, როდესაც ევროპული საბჭოს შეხვედრები და ევროპული სამიტები განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევა, პრემიერ-მინისტრი თავად მონაწილეობს.“

	შეხვედრამდე +	შეხვედრის შემდეგ -
შეხვედრამდე +	ბელგია, ნიდერლანდები, ირლანდია, გაერთიანებული სამეფო, დანია, სლოვენია, შვედეთი	მალტა, უნგრეთი, ესპანეთი
შეხვედრის შემდეგ -	სლოვაკეთი, გერმანია, ავსტრია <sup>1</sup>	დანარჩენი 14 წევრი ქვეყანა

მეოთხე ცხრილი. პრემიერ-მინისტრების მუდმივი მონაწილეობა შეხვედრამდე თუ შეხვედრის შემდეგ

წყარო: ვესელსი და სხვები 2013:45

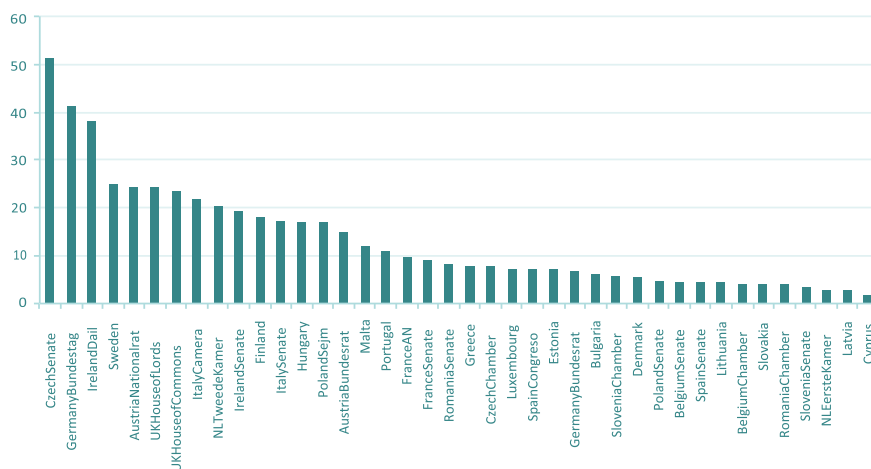
### 3.5 საჯარო ფორუმი, როგორც საშუალება: კომუნიკაცია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით

ახლა კი უნდა დავამტკიცოთ, რომ ეროვნული პარლამენტების წვლილი ევროკავშირის დემოკრატიულ ლეგიტიმაციაში არ შეიძლება მხოლოდ საპარლამენტო გავლენითა და კონტროლით გავზომოთ. შესაბამისად, უნდა გამოვყოთ საპარლამენტო კომუნიკაციისა და საჯაროობის მნიშვნელობა ევროკავშირის საქმეებში, მაშასადამე, საჯარო ფორუმი, როგორც ამისათვის საჭირო საშუალება. (Auel 2007, Auel and Raunio 2014, Rozenberg and Heffttler 2015).

ასევე, ეს არ არის სუფთად აკადემიური საკითხი. ეროვნულ პარლამენტებს უფრო და უფრო მეტად აღელვებთ თავიანთი როლი ევროპულ საქმეებთან დაკავშირებით კომუნიკაციის კუთხით, როგორც ბრატისლავაში(2016) და ტალინში (2017) გამართული COSAC-ის შეხვედრებიც გვიჩვენებს (ასევე იხილეთ COSAC-ის შესაბამისი მოხსენებები 2016b და 2017b). ასევე კვლევებმა აჩვენა, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, მათ შესამჩნევად ძლიერი ძალისხმევა გასწიეს კომუნიკაციის სფეროში (Rauh, 2015, Rauh and De Wilde 2017, Senninger, 2017, Wendler, 2016, Wonka, 2016). თუმცა, ევროს კრიზისმა ყველაზე მეტად უბიძგა პარლამენტებს, რომ გაეცნობიერებინათ საჯარო ურთიერთობების მნიშვნელობა, რაც გამოიხატა პლენარული დებატების რაოდენობის მნიშვნელოვან ზრდაშიც (Auel and Hoing 2015). და ბოლოს, ევროპარლამენტის საკონსტიტუციო საქმეთა კომიტეტის მოხსენებაშიც ხაზგასმულია ყველა ეროვნულ პარლამენტში „ევროპული კვირეულის“ ერთდროულად დაწყების მნიშვნელობა, რომლის ფარგლებშიც პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ დებატების გამართვა ევროკომისრებთან და ევროპარლამენტარებთან ევროპულ საქმეებთან დაკავშირებით (European Parliament 2018: 5). ამ მიზნით დაუჭირა მხარი ევროპარლამენტმა რეზოლუციას 2018 წლის 18 აპრილს.

### 3.5.1 პლენარული დებატები

სამწუხაროდ, უმნიშვნელოა იმ კვლევების რაოდენობა, რომლებიც ვგაწვდის ემპირიულ მონაცემებს ყველა პარლამენტში გამართულ პლენარულ სხდომებზე, სადაც იმართება დებატები ან ზეპირად ისმის შეკითხვები ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით. OPAL-ის კვლევის მონაცემები აჩვენებს, რომ პარლამენტები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან პლენარული დებატების გამართვის სიხშირით (მეოთხე სქემა):



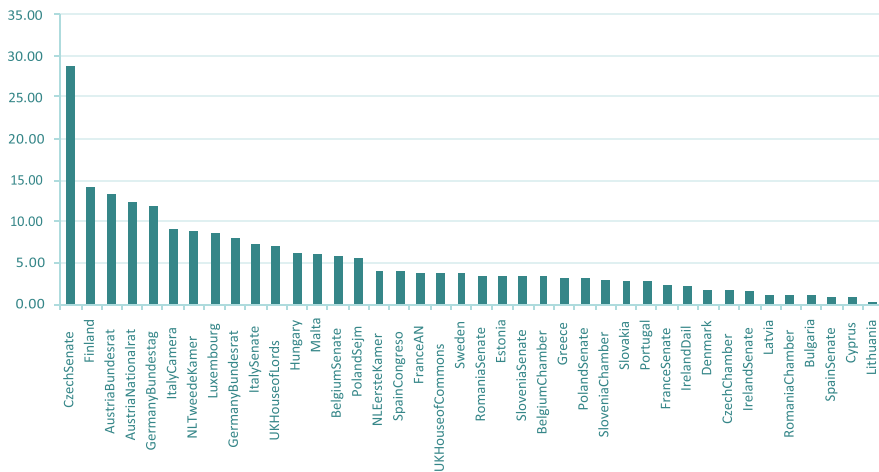
Source: Based on data from the OPAL project, Auel et al. 2015a.

მეოთხე სქემა: დებატების ყოველწლიური საშუალო რაოდენობა 2010-2012 წლებში

წყარო: ევროდნობა OPAL-ის პროექტის მონაცემებს, აუელი და სხვები. 2015a.

აქედან ჩანს, რომ ყველაზე აქტიური საჯარო ფორუმი იყო ჩეხეთის სენატი, გერმანიის ბუნდესტაგი და ირლანდიის დეილი. თუმცა, დებატების ურიცხვი რაოდენობა გაურკვეველს ხდის განსხვავებას პალატებს შორის დებატების ორგანიზებისა და საპარლამენტო ტრადიციების კუთხით, განსაკუთრებით, თუ ისინი მეტად „მოდებატე“ ან

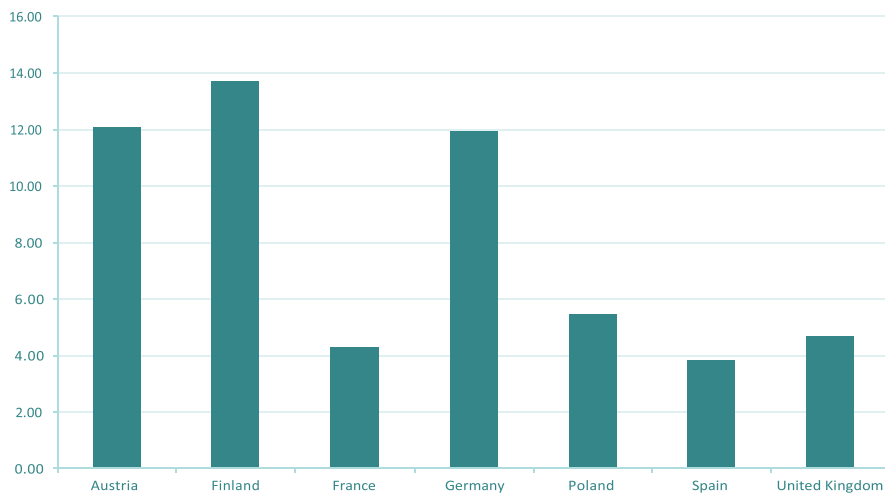
„მუშა საკანონმდებლო ორგანო“ არიან. პლენარულ დებატებზე დახარჯული სრული საათების რაოდენობა წლის განმავლობაში მერყეობს დაახლოებით სამასი საათიდან ავსტრიის ნაციონალრატში, ათასზე მეტ საათამდე ნიდერლანდების ტუედე კამერში ან გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატაში. თუმცა, სურათი საკმაოდ იცვლება, თუ შევხედავთ ევროკავშირის საკითხებისთვის დათმობილი პლენარული დროის წილს (მეხუთე სქემა). ჩეხეთის სენატი აქაც მკაფიო ლიდერია, რომელსაც მოსდევს ფინეთის ედუსკუნტა, ავსტრიის პარლამენტის ორივე პალატა და გერმანიის ბუნდესტაგი. ირლანდიის დეილის ან შვედეთის პარლამენტს საშუალოზე დაბალი მაჩვენებლები აქვთ.



მეხუთე სქემა. პლენარული დროის პროცენტი (ყოველწლიური საშუალო 2010-2012)

წყარო: ეყრდნობა OPAL-ის პროექტის მონაცემებს, აუელი და სხვები. 2015a.

ეს მონაცემები, რასაკვირველია, ცოტა მოძველებულია, თუმცა, განახლებული მონაცემები ჯერჯერობით მხოლოდ შვიდი ქვეყნის შემთხვევაში არსებობს 2010-დან 2013 წლამდე, რაც ასახულია აუელისა და სხვების ნაშრომში (2016), (მეექვსე სქემა).



მეექვსე სქემა.ევროკავშირის საკითხებისთვის დათმობილი დროის წილი 2010-2013 (პროცენტი)

წყარო: ეყრდნობა PACE-ის პროექტის მონაცემებს, იხილეთ აუ-ელი და სხვები 2016; <https://www.ihs.ac.at/pace/index.html>.

საინტერესოა, რომ ეს განსხვავება არ შეიძლება უბრალოდ აიხ-სნას ევროკავშირის საქმეებზე კომიტეტებში მომუშავე დელეგაციების ხარისხით. ზემოთ მოცემულ სქემაში ჩამოთვლილ აქტიურ მოდებ-ატეებს შორის, ევროკავშირის საკითხებზე რეზოლუციების კენჭისყრა უნდა მოხდეს პლენარულ სხდომაზე მხოლოდ გერმანიაში, მაშინ, როცა ავსტრიაში და ფინეთში ეს პასუხისმგებლობა დელეგირებუ-ლია EAC-ზე. ყველაზე ნაკლებად მოდებატეებს შორის, მაგალითად პოლონეთის სეიმსა და გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატაში, პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრა აუცილებელია საპარლამენტო რე-ზოლუციისთვის, თუმცა აქ ასეთი კენჭისყრა ჩვეულებრივად დებატე-ბის გარეშე ტარდება. იგივე პრინციპი ვრცელდება პარლამენტის შე-საძლებლობაზეც, რომ ჩამოაყალიბოს საკუთარი დღის წესრიგი – ან მინიმუმ, ევროკავშირის საკითხები პლენარული სხდომის დღის წეს-რიგში დააყენოს. ბუნდესტაგში საპარლამენტო პარტიული ჯგუფები წყვეტენ პლენარული სხდომის დღის წესრიგს „ხელმძღვანელთა საბჭოში“ და ყველა ჯგუფს (თუმცა არა ცალკეულ პარლამენტარებს)

აქვს საშუალება, თავისი საკითხი შეიტანოს დღის წესრიგში. საპირის-პიროდ, ეროვნულ ასამბლეაში იმის მცდელობას, რომ რეზოლუცია მოხვდეს პლენარული სხდომის დღის წესრიგში საპარლამენტო პარტიული ჯგუფის თავმჯდომარის, კომიტეტის თავმჯდომარის ან მთავრობის მოთხოვნით, არ მივყავართ უფრო დიდ დებატებამდე. XIV მოწვევის პარლამენტში (2012-2017) მიღებული 97 რეზოლუციიდან მხოლოდ 11-ის განხილვა მოხდა პლენარულ სხდომაზე.<sup>12</sup> თუმცა, სხვა ზომებიც იქნა მიღებული, რომ გაეძლიერებინათ პლენარულ დისკუსიებზე ევროკავშირის საქმეების განხილვა. ეროვნული ასამბლეის საპროცედურო წესების 48-ე მუხლის თანახმად, ოთხიდან ერთი კვირა ეძღვნება მთავრობის კონტროლს და საჯარო პოლიტიკის შეფასებას. ამ პერიოდის განმავლობაში, ერთი სესია უპირატესობას ანიჭებს ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების განხილვას, რომელმაც მიგვიყვანა სწორედ ამ 11 დებატამდე მე-14 მოწვევის პარლამენტში (2012-2017). ერთი პარლამენტი, სადაც წესები მოქმედებს, არის თემთა პალატა. აქ ევროპული კონტროლის კომიტეტი მეტ საკითხს აყენებს პალატაში, ვიდრე მთავრობა იღებს.

ფინეთში, პლენარული დებატები საკმაოდ იშვიათად ტარდებოდა ევროზონის კრიზისის დაწყებამდე, რომელსაც რაუნიო (2016) ხსნის, როგორც ევროკავშირის საქმეების კონსენსუალური ბუნებით, ასევე იმ ფაქტით, რომ პლენარულ სხდომას არ შეეძლო გადაწყვეტილების მიღება ხელშეკრულების ცვლილების გარეშე. ეს შეიცვალა, როდესაც ევროზონის კრიზისის გავლენამ სიტუცია ედუსკუნტაში მიიყვანა არა მხოლოდ ევროკავშირის საქმეების ძლიერ პოლიტიზირებამდე, არამედ, მნიშვნელოვანია, შევნიშნოთ, რომ ევროსკეპტიკმა და პოპულისტურმა პარტია „ფინელებმა“, რომელიც შედარებით პატარა საპარლამენტო ჯგუფს წარმოადგენდა, ერთბაშად 19 %-ზე მეტი აიღო აპრილის არჩევნებში. ორივე მოვლენამ ბიძგი მისცა „ევროკავშირის საქმეებში საპარლამენტო მონაწილეობის კონკურენტული ეპოქის დაწყებას. ედუსკუნტაში იმართება მეტი პლენარული დებატები და ევროკავშირთან დაკავშირებული ინტერპელაციებიც კი, და ტარდება ბევრად მეტი კენჭისყრა, ერთპიროვნული საკომიტეტო გადაწყვეტილებების ნაცვლად“ (რაუნიო 2016:243).

12 <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>

და ბოლოს, ყურადღება უნდა მივაქციოთ პარლამენტარების მონაწილეობას პლენარულ დებატებში. მაშინ, როცა პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ EAC-ის შეხვედრებზე (ზოგადი მიმოხილვისთვის იხილეთ ვალენტინი 2016:1) დასწრება და საუბარი, მიუხედავად იმისა, რომ ხმას არ აძლევენ, სიტყვით გამოსვლის უფლება პლენარულ დებატებზე გაცილებით იშვიათია. პარლამენტების 41 პალატიდან მხოლოდ ცხრაში აქვთ პარლამენტის წევრებს პლენარულ დებატებში სრულად მონაწილეობის უფლება. ესენია: ავსტრიის პარლამენტის ორივე პალატა, გერმანიის ბუნდესრათი, უნგრეთის პარლამენტი, იტალიის დეპუტატთა პალატა, ლიეტუვის სეიმი, ნიდერლანდების ტუედე კამერი და რუმინეთის პარლამენტის ორივე პალატა. საუკეთესო პრაქტიკული მაგალითებია ავსტრიის ნაციონალრათი და ნიდერლანდების ტუედე კამერი, რომლებიც აქტიურად და რეგულარულად იყენებენ მოცემულ შესაძლებლობას: ავსტრიაში პარლამენტის წევრებს სიტყვით გამოსვლა შეუძლიათ ე.წ. „მიმდინარე ევროპულ საკითხებზე“ (ევროკავშირთან დაკავშირებული თემატური საათები), რომელიც ზემოთაც აღვნიშნეთ. საპარლამენტო პარტიულ ჯგუფს, რომელიც როტაციის წესით პასუხისმგებელია განსახილველი თემის არჩევაზე, შეუძლია ერთი პარლამენტარი სიტყვით გამოსვლისთვის მოიწვიოს. ნიდერლანდელ პარლამენტარებს რიგრიგობით აქვთ შესაძლებლობა, რომ ტუედე კამერში წელიწადში ერთხელ, ევროკავშირის მდგომარეობაზე ისაუბრონ. ვალენტინის (2016) მიხედვით, დებატებთან დაკავშირებული გამოცდილება რაღაც კუთხით გამომაფხიზლებელიც არის: ავსტრიელი პარლამენტარები შიდა ოპოზიციური პარტიებიდან ხშირად ისევ ეროვნულ ყაიდაზე რჩებიან და საკუთარ მთავრობებს ევროპული პერსპექტივიდან აკრიტიკებენ. ნიდერლანდელი პარლამენტარები, პირიქით, თავიანთ სიტყვაში უფრო მეტად ევროპულ საკითხებს აქცევენ ყურადღებას, მაგრამ საერთო ჯამში ევროკავშირის უფრო ნეგატიურ სურათს წარმოაჩენენ, ვიდრე მათი ავსტრიელი კოლეგები. ამ განსხვავებების ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება განსხვავებული ინსტიტუციური მოწყობა იყოს. ნიდერლანდებში, მთავრობის ევროკავშირთან დაკავშირებული პოლიტიკა ფარავს ევროკავშირის საკითხებს უფრო ზოგადი პერსპექტივიდან და მაშასადამე, პარლამენტარებს ნაკლებ შესაძლებლობას აძლევს, ევროკავშირის კონკრეტული პოლიტიკის კრიტიკისთვის. ავსტრიაში



კი პირიქით, დებატები კონცენტრირებულია ევროკავშირის კონკრეტულ პოლიტიკაზე (როგორცაა ევროკავშირის მიგრაციის პოლიტიკა), რაც მიზნობრივი კრიტიკის მეტ შესაძლებლობას იძლევა, მაგრამ, ამავდროულად, წაახალისებს ოპოზიციონერ პარლამენტარებს, რომ ევროკავშირის შიდა პოლიტიკაზე მეტად გაამახვილონ ყურადღება. ვალენტინი ასევე ხსნის იმ ფაქტს, რომ ავსტრიელი პარლამენტარები მთლიანობაში უფრო პოზიტიურნი არიან ევროკავშირის შეფასებაში, მიუხედავად ავსტრიაში არსებული საჯარო ევროსკეპტიციზმისა, რასაც პარლამენტარები უფრო ევროფილი პარტიებიდან ცდილობენ, რომ გაუმკლავდნენ. მაშ, ვალენტინი ასკვნის, რომ „მნიშვნელოვანია, პარლამენტარს მიეცეს საშუალება, რომ შინაც წარმოადგინოს ევროპარლამენტი. საზოგადოებას ასე უფრო გაუმარტივდება ევროკავშირის მოქმედებებისა და შეხედულებების გაგება, რაც შეიძლება მკვეთრად განსხვავდებოდეს მათი ქვეყნებისგან. მეტიც, ამ ფორმატს შეუძლია წვლილი შეიტანოს იმაში, რომ ევროკავშირი გახდეს უფრო ავთენტური და გამჭვირვალე, რადგან პარლამენტარები ცდილობენ, არა მხოლოდ მეტი ინფორმაცია გასცენ მის შესახებ, არამედ კრიტიკაც გააჟღერონ (Kreilinger 2016: 6).

### 3.5.2. მოქალაქეთა ინფორმირება: საპარლამენტო ვებგვერდები

პლენარული აქტივობების გარდა, ვებგვერდების საშუალებით ინფორმაციის მიწოდება უდავოდ მნიშვნელოვანი საშუალებაა, რომ პარლამენტებს ჰქონდეთ მოქალაქეებთან კომუნიკაცია ევროკავშირის საკითხებზე, რადგანაც მათი მეშვეობით შესაძლებელია დიდი რაოდენობით ინფორმაციის მიწოდება საზოგადოებისთვის. ასევე, ამ გზით ინფორმაცია უფრო მარტივად მოსაძებნი და ხელმისაწვდომია. COSAC-ის ბოლო მოხსენების თანახმად (2016), თითქმის ყველა პარლამენტმა განაცხადა, რომ ისინი მუდმივად იყენებდნენ თავიანთ ვებგვერდებს ევროკავშირის საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის საზოგადოებისთვის მისაწოდებლად. და მართლაც, ყველა პარლამენტი, მიუხედავად განსხვავებებისა, ცდილობს რომ გამჭვირვალე გახადოს ევროკავშირის კონტროლი და გამოაქვეყნოს ოქმები, ონლაინ გამოცემები ან შეხვედრების მიმოხილვები და ინტერნეტის საშუალებით უზრუნველყოს მოქალაქეების წვდომა როგორც საპარ-

ლამენტო, ისე გარე (ევროკავშირის ან მთავრობის) დოკუმენტებზე. თუმცა, საკითხავია, დოკუმენტებზე მეტი წვდომა, რომელიც განსაკუთრებით სპეციალისტებისთვის არის რელევანტური, რამდენად აქტუალურია საზოგადოებისთვის. რამდენადაც სანაქებოა ეს მცდელობა, ევროკავშირის პოლიტიკის შესახებ ტექნიკური დოკუმენტების ძებნა და კითხვა ვერ იქნება ყველაზე საინტერესო საქმიანობა ჩვეულებრივი მოქალაქისთვის და ბევრი მათგანიც არ დახარჯავს მნიშვნელოვან დროს ამაზე. ამიტომ, მეტად ხელმისაწვდომი ვებგვერდები თავს უყრის ევროკავშირთან დაკავშირებულ საპარლამენტო ინფორმაციას, როგორც სპეციალიზებული, ისე უფრო ფართო აუდიტორიისთვის.

საუკეთესო პრაქტიკული მაგალითებია საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეის ([www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commission-des-affaires-europeennes](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commission-des-affaires-europeennes)), დანიის ფოლკეტინგის (<http://www.eu.dk>), პოლონეთის სეიმისა ([oide.sejm.gov.pl](http://oide.sejm.gov.pl)) და შვედეთის რიკსდაგის ([eu.riksdagen.se](http://eu.riksdagen.se)) ვებგვერდები. აქვე, პარლამენტებმა შექმნეს ნამდვილი ევროპული ვებგვერდები, სადაც განთავსებულია სრულყოფილი ინფორმაცია საპარლამენტო საქმიანობისა და დოკუმენტების შესახებ, ასევე ევროკავშირის საკითხებთან ან პლენარულ დებატებთან დაკავშირებული საპარლამენტო რეზოლუციებისა და მოხსენებების ბმულები და ევროკავშირთან დაკავშირებული სხვა ვებგვერდების, მაგალითად ევროკავშირის ინსტიტუტების, მიმდინარე პრეზიდენტის, COSAC-ის ან IPEX-ის მისამართები.<sup>13</sup> ეროვნული ასამბლეის ვებგვერდის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მახასიათებელია, რომ გვერდის დასაწყისშივე ძალიან მოკლედ გამოტანილია კომიტეტში განხილული უახლესი თემების შესახებ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რომელსაც თან ახლავს სრულ საპარლამენტო დოსიეზე გადასასვლელი ბმული. რიკსდაგსა და ფოლკეტინგთან არსებული ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრის აქტიური ვებგვერდები გვაწვდის დამატებით ინფორმაციას ევროკავშირის საკითხებსა და პოლიტიკაზე, ხოლო უფრო ზუსტად ფოლკეტინგის შემთხვევაში – ევროკავშირის დღის წესრიგში არსებულ სპეციფიკურ საკითხებზე, ასევე პარლამენტსა და ევროკავშირში ჩანიშნული

13 საპარლამენტაშორისო ინფორმაციის გაცვლა ევროკავშირზე, [ipex.eu](http://ipex.eu). ასევე იხილეთ ქვემოთ.

შეხვედრების კალენდარს. ამასთანავე, ბმულებზე მოცემულია ინფორმაცია ევროკავშირის მოქალაქეთა უფლებებისა და შესაძლებლობების, ევროკავშირის საკანონმდებლო პროცესის შესახებ; ისინი ასევე შეიძლება შეიცავდეს სტატისტიკურ ინფორმაციას ევროკავშირის ან წევრი სახელმწიფოების შესახებ. ფოლკეტინგში არსებული ევროკავშირის ცენტრის ვებგვერდისთვის ასევე დამახასიათებელია პირდაპირი ჩართვის გამართვა თანამშრომლებთან. პოლონეთის სემის ევროკავშირის ვებგვერდზე განთავსებულია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებული ონლაინ გაზეთების სია, ევროკავშირის შემსწავლელი კვლევითი ცენტრების ბმულები, და თვით ევროკავშირის მიერ ეროვნული პარლამენტების შესახებ უახლესი აკადემიური გამოცემების სია.

სხვა პარლამენტებში, პირიქით, ევროკავშირის საქმეებთან ისეთივე დამოკიდებულება აქვთ, როგორც პოლიტიკის სხვა მიმართულებებთან, და ამიტომ, აქ შეიძლება ვიხილოთ შეზღუდული ინფორმაცია ევროკავშირის შესახებ, რაც გულისხმობს მცირე საინფორმაციო მიმოხილვას ევროკავშირზე, ევროკავშირის საკითხებთან დაკავშირებით პარლამენტის პოზიციასა და რამდენიმე ბმულს ევროკავშირის ინსტიტუტების შესახებ. ეს ინფორმაცია ხშირად მთელს ვებგვერდზეა გაბნეული და არ არის ხელმისაწვდომი პირდაპირი და ერთიანი გვერდი ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით, გარდა EAC-ის გვერდისა. ერთ-ერთი მაგალითია გერმანიის ბუნდესტაგის გვერდი (bundestag.de), სადაც გვერდი „ევროპა ბუნდესტაგში“ გვაწვდის ზოგად ინფორმაციას ბუნდესტაგის მონაწილეობაზე ევროკავშირის საქმეებში, მათ შორის ბმულებს სამართლებრივი ტექსტების შესახებ. 2016 წელს გვერდის რეორგანიზაციის შემდეგ ყველა კომიტეტის გვერდი, მათ შორის EAC-ის, სხვადასხვა რუბრიკად არის დაყოფილი, მათ შორისაა „საკომიტეტო და პლენარული სხდომებიდან მიღებული მოხსენებები“, სადაც მოცემულია მიმდინარე საკითხების შესახებ მიმოხილვითი ინფორმაცია, რომლებიც ეხება კომიტეტის პორტფოლიოს და ასევე შეხვედრით კომიტეტის დოკუმენტების სიას. თუმცა, EAC-ის ცხადი გამონაკლისის გარდა, კომიტეტების გვერდებზე არ არის ევროკავშირის საქმეებისთვის მიძღვნილი სპეციალური რუბრიკა; საჭიროა დოკუმენტების მოძებნა ან კომიტეტის ან ბუნდესტაგის საძიებო მექანიზმების მეშვეობით.

პარლამენტები ასევე განსხვავდება იმ სიღრმისეული ინფორმაციის მიხედვით, რასაც ისინი გასცემენ ვებგვერდების მეშვეობით. ზემოთ, ეროვნული ასამბლეის შემთხვევაში, უკვე აღვნიშნეთ საპარლამენტო საინფორმაციო მოხსენებები, რომლებიც მუდმივი შედეგად მხედველობის ნაწილია და დაწერილია კომიტეტის სპეციალური წარმომადგენლის პასუხისმგებლობის ქვეშ. სხვა მაგალითებია გერმანიის ბუნდესტაგის აკადემიური სამსახური (Wissenschaftlicher Dienst), რომელსაც აქვს ევროკავშირის საკითხებზე მომუშავე საკუთარი განყოფილება და აქვეყნებს სერიულ გამოცემებს „ევროკავშირის თემატური სემესტრი“ („Aktueller Begriff EU“), საინფორმაციო ბარათებს ევროკავშირზე და მთელ რიგ კვლევებს ევროკავშირის საკითხებთან, ინსტიტუტებთან და პოლიტიკის ფორმირებასთან დაკავშირებით, რომლებიც საჯაროდ ხელმისაწვდომია ([www.bundestag.de/analysen](http://www.bundestag.de/analysen)). იგივენაირად, პოლონეთის სეიმის საპარლამენტო კვლევითი ოფისი (Biuro Analiz Sejmowych) და ევროკავშირის დოკუმენტაციისა და საინფორმაციო ცენტრი OIDE, მუდმივად ამზადებენ კვლევებს და მოკლე ანალიტიკურ მასალას, რომლებიც შეიძლება ამ ვებგვერდებზე ვიპოვოთ. გაერთიანებულ სამეფოში შერეული სისტემა მოქმედებს, სადაც კვლევებსა და საინფორმაციო ბარათებს ამზადებს თემთა პალატის ბიბლიოთეკა<sup>14</sup>, ხოლო სპეციალურ მოხსენებებს – EAC, რომლებიც შეიცავს მთავრობის წარმომადგენლების ან საგარეო აქტორების წერილობითი ან ზეპირი გამოკითხვების შედეგებს.

და ბოლოს, ზოგიერთი პარლამენტი facebook-ზე EAC-ის მეშვეობით არის წარმოდგენილი (მაგალითად დანიის ფოლკეტინგი, [www.facebook.com/FolketingetsEU0](http://www.facebook.com/FolketingetsEU0)), ან twitter-ზე (მაგალითად ტუედე კამერი, [twitter.com/EuZaTweedeKamer](http://twitter.com/EuZaTweedeKamer)); ლორდთა პალატა [twitter.com/lordseucom](http://twitter.com/lordseucom); ევროკავშირიდან გასვლის კომიტეტი თემთა პალატაში ([twitter.com/CommonsEUexit](http://twitter.com/CommonsEUexit)), რომელიც არა მხოლოდ გვაწვდის პრეზენტაციებს, ვიდეოებსა და დოკუმენტებს მიმდინარე საკითხებთან დაკავშირებით, არამედ საზოგადოებასთან პირდაპირი ურთიერთობის საშუალებაც არის; ხოლო ზოგიერთი გვაწვდის ვებგვერდების მისამართებს იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც განსაკუთრებით ახალგაზრდა აუდიტორიას მიემართება.

14

იხილეთ: <https://researchbriefings.parliament.uk>

ამის მაგალითია ავსტრიის პარლამენტის „დემოკრატიის ლაბორატორია“ (*‘DemokratieWebstatt’*, [www.demokratiewebstatt.at/thema/europa/](http://www.demokratiewebstatt.at/thema/europa/)), რომელსაც აქვს თავისი სპეციალური სექცია ევროკავშირზე. ის გვაწვდის არა მხოლოდ ისტორიულ ფაქტებს ევროკავშირის ან მისი ინსტიტუტების შესახებ, არამედ აქ შეგიძლიათ ნახოთ მიმოხილვა „ავსტრიის 20 წელი ევროკავშირში“, მოიძიოთ ინფორმაცია ახალგაზრდების უფლებებზე ევროკავშირში, ამასთანავე, გვთავაზობს ონლაინ გასაუბრების შესაძლებლობას პარლამენტარებსა და ევროპარლამენტარებთან. ბუნდეტაგს აქვს ორი ვებგვერდი: ერთი ბავშვებისთვის ([www.kuppelkucker.de](http://www.kuppelkucker.de)) და მეორე მოზრდილებისთვის ([www.mitmischen.de](http://www.mitmischen.de)), თუმცა, მხოლოდ მეორე გვაწვდის ინფორმაციას ევროკავშირის შესახებ.

#### **4. ლისაბონის შეთანხმების დებულებების დანერგვა პრაქტიკულ კოლიტიკურ პროცესში: ზოგადი ტენდენციები და „დაკვირვება ახლოდან“**

##### **4.1 ლისაბონის შეთანხმების მეთოდების გამოყენება წევრ სახელმწიფოებში: ზოგიერთი ზოგადი ტენდენცია**

იმის გამო, რომ ლისაბონის შეთანხმების ყველა დებულება ჯერ კიდევ არ გამოუყენებიათ ეროვნულ პარლამენტებს,<sup>15</sup> მოცემულ თავში ყურადღებას გავამახვილებთ ხელშეკრულების გამარტივებულ გადახედვაზე, EWS-სა და პოლიტიკურ დიალოგზე, ისევე როგორც საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობაზე. თავდაპირველად მიმოვიხილავთ ზოგად ტენდენციებს წევრი ქვეყნების მასშტაბით, შემდეგ კი კონკრეტულ მაგალითებს მოვიყვანთ.

---

15 ჯერჯერობით, არც ერთ პარლამენტს არ უმოქმედია CJEU-ს (ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო) გადაწყვეტილებამდე და ერთობლივი საპარლამენტო საზედამხედველო კომიტეტი ევროპოლის პოლიტიკური მონიტორინგისა და ევროსასამართლოს საქმიანობის შეფასების მიზნით მხოლოდ ახლა (2017 წლის ოქტომბერში) დაარსდა. (Kreilinger 2017). ასევე, ჯერ ხელშეკრულებაც არ დადებულა.

#### 4.1.1. ხელშეკრულების გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურა

ხელშეკრულების გადასინჯვის გამარტივებული პროცედურა ჯერჯერობით მხოლოდ სამ შემთხვევაში გამოიყენება: ევროკავშირთან დაკავშირებით გარდამავალ დებულებებზე პროტოკოლის ჩასწორება (OJ 2010, C263/1), ლისაბონის შეთანხმებაზე ირლანდიელი ხალხის საჩივრებთან დაკავშირებული პროტოკოლი (OJ 2013, L/60) და TFEU 136-ე მუხლისთვის მესამე პარაგრაფის დამატების მიზნით, რაც ევროზონის წევრ ქვეყნებს საშუალებას მისცემდა, რომ ევროპული სტაბილურობის მექანიზმი შეექმნათ (ESM). არც ერთ შესწორებაზე ვეტო არ დაუდიათ ეროვნულ პარლამენტებს, თუმცა, ეს შესწორებები საპარლამენტო ზედამხედველობის ობიექტებია და სადაც საჭიროა, გადიან რატიფიკაციის პროცესს. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული პარლამენტები ამ ფუნქციას ჯერ კიდევ ეროვნულ დონეზე ასრულებენ, ისინი ოფიციალურად დამოუკიდებელი არიან საკუთარი მთავრობებისგან და პირდაპირ არიან ჩართული ევროკავშირის ხელშეკრულებების შესწორების პროცესში (Auel and Neuhold 2017).

#### 4.1.2 EWS-ს გამოყენება: ზოგადი დაკვირვებანი

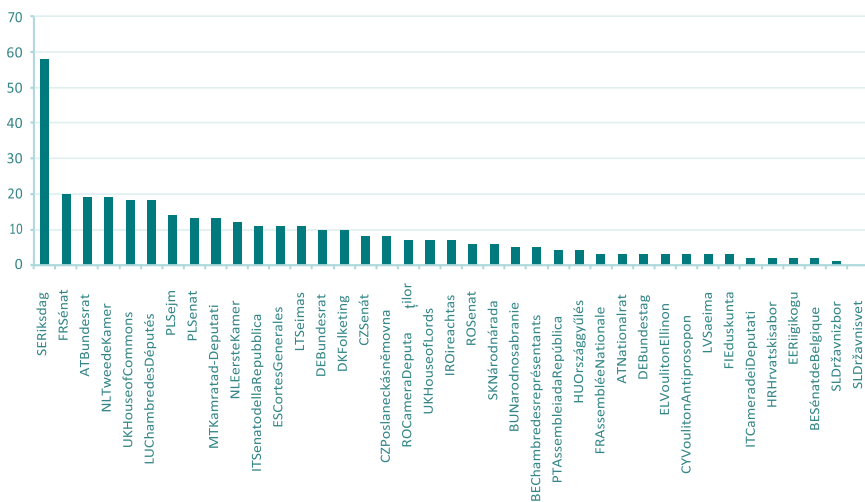
როდესაც საქმე ეხება EWS-ს (ადრეული გაფრთხილების სისტემა), ზოგიერთი ეროვნული პალატა ძალიან ხშირად იყენებს ამ ინსტრუმენტს, მაგრამ მასში მონაწილეობა წევრი ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება (Jonsson Cornell and Goldoni 2016; Rozenberg 2017, იხილეთ მეშვიდე სქემა). ევროკომისიის მიერ ყოველწლიურად გამოქვეყნებულ მოხსენებაში მოყვანილი მონაცემების თანახმად, EWS-ს ფარგლებში საერთო ჯამში წამოყენებულია 354 მოსაზრება 2010-დან 2016 წლამდე პერიოდში. ამ 6 წლის განმავლობაში, შვედეთის პარლამენტი აღმოჩნდა მოწინავე, რადგან ის აქტიურად იყენებს ამ მეთოდს (58 მოსაზრება), რომელსაც მოჰყვება საფრანგეთის სენატი (20), ავსტრიის ბუნდესრატი (19), ნიდერლანდების ტუედე კამერი (19), გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა (18) და ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა (18). თუმცა, აღსანიშნავია, რომ კომისია დასა-

ბუთებულ მოსაზრებად მიიჩნევს მხოლოდ იმ მოსაზრებებს, რომლებიც რვა კვირის განმავლობაში წარედგინება და ნათლად მიუთითებს სუბსიდიარობის პრიციპის დარღვევაზე. ეს შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მიზეზი, რატომაც ხდება მოსაზრებების განსხვავებული წესით დათვლა და ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ ვინ წარადგენს მათ, განსაკუთრებით, მათ შემთხვევაში, რომლებიც თვითონ წარადგენენ ამ მოსაზრებებს საპარლამენტთაშორისო ინფორმაციის გაცვლის მეშვეობით (IPEX-ით). მეორე მხრივ, შეიძლება აღმოვაჩინოთ მთელი რიგი პარლამენტები, რომლებმაც ჯერჯერობით მინიმალურად გამოიყენეს ეს მეთოდი (სამი მოსაზრება ან მეტი). მათ შორის არიან ძალიან ძლიერი პარლამენტები, როგორცაა ავსტრიის ნაციონალრატი, ფინეთის ედუსკუნტა (3), ლატვიის სეიმი ან ესტონეთის რიიგიკოგუ და გერმანიის ბუნდესტაგი, მაგრამ ასევე არიან უფრო სუსტი პარლამენტებიც: საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა, საბერძნეთის პარლამენტი ან ბელგიის სენატი.

EWS-ს გამოყენების კონტექსტში, აღსანიშნავია, რომ ნიდერლანდების ქვედა პალატა, ტუედე კამერი არა მარტო საკმაოდ აქტიურად იყენებს მას, არამედ წამოაყენებს წინადადებებს ყვითელი ბარათის პროცედურის გასაუმჯობესებლად. ეს შეთავაზებები შეიცავს მოთხოვნას, რომ კომისიამ უფრო ქმედითი რეაგირება მოახდინოს წარდგენილ მოსაზრებებზე, გაზარდოს 8 კვირიანი „დედლაინი“ ყვითელი ბარათებისთვის, შეამციროს დაწყების დრო და გააფართოვოს ადრეული გაფრთხილების სისტემა (EWS) პროპორციულობისა და სამართლებრივი ბაზის კუთხით (Mastenbroek და სხვები 2004: iii, ნიდერლანდების წარმომადგენელთა პალატა 2011).

როგორც რომენბერგი აღნიშნავს, ყოველწლიურად გაგზავნილი და სუბსიდიარობასთან დაკავშირებული მოსაზრებების რაოდენობა, მათ შორის, დამოკიდებულია იმ საკანონმდებლო წინადადებებზე, რასაც კომისია წამოაყენებს. საკანონმდებლო პროდუქტიულობა კი შემცირებულია 2010 წლიდან. 2010-დან 2016 წლამდე კომისია დაახლოებით 127 ტექსტს შეიმუშავებდა ყოველწლიურად, მაშინ, როცა წინა შვიდ წელში ეს მაჩვენებელი 271 იყო (Rozenberg 2017). ეს შემცირება შეეხება საკანონმდებლო წინადადებებს – რომელიც ნაწილობრივ შეიძლება იყოს ევროკომისიის „უკეთესი რეგულაციური დღის წესრიგის“ ნაწილი – რომელიც დასრულდა იმ ფენომენით, რომ

პარლამენტებს მოუწიათ რაოდენობრივად ნაკლები დასაბუთებული მოსაზრებების გათვალისწინება. მეორე ფაქტორი, რომელსაც ყურადღება ექცევა აკადემიურ დებატებში და გავლენა აქვს ამ მეთოდის წევრ ქვეყნებში გამოყენებაზე, არის, რომ ამ როლის შესახებ აღქმა განსხვავდება ეროვნული პარლამენტების მიხედვით. ზოგიერთი პარლამენტი, და მათ შორის ყველაზე ნათელი მაგალითია ფინეთის ედუსკუნტა, არ მიიჩნევს, რომ ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმირებაზე პირდაპირი კონტროლი ეროვნული პარლამენტების პასუხისმგებლობაა (Mastenbroek et.al. 2014: 3; 24). სხვა პარლამენტები, როგორცაა შვედეთის რიკსდაგი, მიიჩნევენ, რომ უფრო მნიშვნელოვანია, წვლილი შეიტანონ EWS-ს მუშაობაში და გულდასმით შეამოწმონ ევროკომისიის მიერ წამოყენებული ყოველი საკანონმდებლო წინადადება (Hegeland 2015).



მეშვიდე სტემა. დასაბუთებული მოსაზრებების რაოდენობა (EWS) პალატების მიხედვით. 2010-2016

წყარო: ევროკომისიის ყოველწლიური მოხსენებები ([https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en))

მიუხედავად ამ განსხვავებული „როლური კონცეფციებისა“, ეროვნულ პარლამენტებს შეუძლიათ ერთად, კოლექტიურად მოქმე-



დება ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით და ჯერჯერობით გამოუშვეს მხოლოდ სამი „ყვითელი ბარათი“.<sup>16</sup> ისინი გამოუშვეს ე.წ. „Monti II“ რეგულაციის წინადადების საფუძველზე, რომელიც ითვალისწინებდა ევროპის საჯარო პროკურორის ოფისის შექმნას, და რაც ყველაზე ახალია, „წევრ ქვეყნებში გამოგზავნილ მუშათა დირექტივასთან დაკავშირებით.“<sup>17</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სამივე ყვითელი ბარათი უდავოდ წარუმატებელი აღმოჩნდა,<sup>18</sup> ეს აჩვენებს, რომ ეროვნული პარლამენტები მზად არიან არა მხოლოდ ამ მეთოდების გამოსაყენებლად, არამედ ეროვნულ საზღვრებს მიღმა თანამშრომლობისთვისაც. ეს განსაკუთრებით გამოჩნდა „Monti II“ ბარათის შემთხვევაში (Christensen 2015; Cooper 2015; Neuhold and Hogenauer 2016). დანიის პარლამენტმა, რომელიც ამ დროს COSAC-ის პრეზიდენტი იყო, გამოიყენა ორივე, როგორც პარლამენტის სამეკავშირეო ოფიცრები<sup>19</sup> ბრიუსელში, ისე COSAC-ის შეხვედრები, რათა მოეხდინა სხვა პარლამენტების მობილიზება და მათთვის ეჩვენებინა დასაბუთებული მოსაზრების გათვალისწინების მაგალითი. სამეკავშირეო ოფიცრების ქსელის მეშვეობით პარლამენტები მუდმივად ინფორმირებული იყვნენ ბარათის ირგვლივ მიმდინარე მოვლენებზე და ეხმარებოდნენ დასაბუთებული მოსაზრებების რაოდენობის გაზრდაში.

16 მოცემული კვლევის ფარგლებში ვერ შევეხებით იმ საკითხს, ჯერჯერობით რატომ გამოუშვეს მხოლოდ სამი ყვითელი ბარათი.

17 12 პარლამენტმა ჯამში 19 ხმით წარუდგინა ევროკომისიას დასაბუთებული მოსაზრება ე.წ. „Monti II“ წინადადების შესახებ (კომისია 2012). „ევროპის საჯარო პროკურორის ოფისის დაარსებასთან დაკავშირებულ წინადადებაზე“ (COM/2013/534), კომისიამ დასაბუთებული მოსაზრება მიიღო 11 პარლამენტისგან, სულ 19 ხმა. 11 პარლამენტმა ასევე წარუდგინა 22 დასაბუთებული მოსაზრება „წევრ ქვეყნებში გამოგზავნილ მუშათა დირექტივაზე“ (COM/1991/230).

18 „Monti II“ რეგულაციის შემთხვევაში, კომისიამ მოგვიანებით უკან წაიღო წინადადება, თუმცა, განაცხადა, რომ სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევა არ იკვეთებოდა პარლამენტების მოსაზრებებში. უფრო სწორად კი, წინადადება გაიწვია იმიტომ, რომ „არ ელოდა საკმარის პოლიტიკურ მხარდაჭერას ევროპარლამენტსა და საბჭოში“ (ევროკომისია 2012:1). ევროპის საჯარო პროკურორის ოფისთან დაკავშირებით, კომისიამ გადაწყვიტა, წინადადება დაეტოვებინა, ყვითელი ბარათის მიუხედავად (ევროკომისია 2013). და ბოლოს, უახლეს ყვითელ ბარათთან დაკავშირებით, კომისიამ განაცხადა, რომ წინადადება არ წარმოადგენდა სუბსიდიარობის პრინციპის დარღვევას (ევროკომისია 2016).

19 ეროვნული პარლამენტების უმეტესობა ევროკავშირში გზავნის საპარლამენტო წარმომადგენლებს ე.წ. „სამეკავშირეო ოფიცრებს“, რომლებიც ძირითადად ევროპარლამენტის შენობაში განთავსდებიან (იხილეთ Neuhold and Hogenauer 2016).

ეროვნულმა პარლამენტებმა ყვითელი ბარათი მეორედ 2013 წელს ააფრიალეს. როდესაც განიხილავდნენ სხვადასხვა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ წამოყენებულ დასაბუთებულ მოსაზრებებს ევროპის საჯარო პროკურორის ოფისის შექმნის შესახებ, ცხადი გახდა, რომ ისინი დიდად განსხვავდებოდა ერთმანეთისგან (Fromage 2016). როგორც როზენბერგი აღნიშნავს, ზოგიერთი პარლამენტი მართლა ეწინააღმდეგებოდა ამ წინადადებას და „დაიმალა“ სუბსიდიარობის პრინციპის უკან. სხვა საკანონმდებლო ორგანოები ემხრობოდნენ ამ ოფისის შექმნას, მაგრამ შემოფოთებული იყვნენ იმ ფაქტით, რომ ევროკომისია გააკონტროლებდა ამ ორგანოს. კიდევ უფრო სხვებს ამ წინადადებაზე საკმარისად არც კი უმსჯელიათ. ამ შეუთანხმებლობის შედეგად, კომისიამ უცვლელად დატოვა წინადადება (Rozenberg 2017: 29).

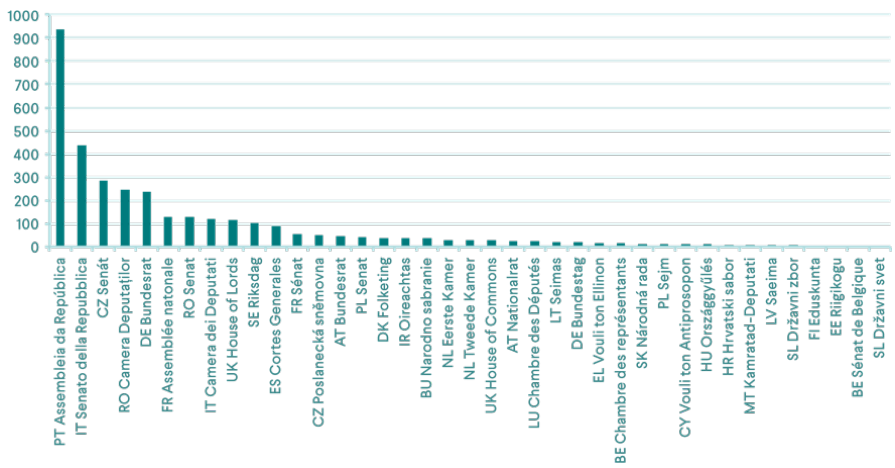
თუმცა, წევრ ქვეყნებში გამოგზავნილ მუშათა დირექტივაზე ყვითელი ბარათი საინტერესო შემთხვევაა, რადგან 11-დან 10 პარლამენტი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპიდან იყო. როგორც კრეილინგერი აღნიშნავს,<sup>20</sup> ეს საკანონმდებლო ორგანოები შეიძლება აღვიქვათ, როგორც „რეგიონული ბლოკი“ დასავლეთ ევროპული ქვეყნების პარლამენტების საპირისპიროდ, რომლებიც მთლიანობაში, მხარს უჭერდნენ ამ წინადადებას.

#### 4.1.3 პოლიტიკური დიალოგის გამოყენება

როდესაც თვალს ვადევნებთ პოლიტიკური დიალოგის გამოყენებას (მერვე სქემა), განსხვავებული სურათი ჩნდება, მაგალითად EWS-ს შემთხვევაში. ზოგიერთმა პარლამენტმა, მაგალითად როგორცაა პორტუგალიის ასამბლეა, სრულად გამოიყენა პოლიტიკური დიალოგი. პორტუგალიის საკანონმდებლო ორგანო ვირტუალურად გზავნიდა ხოლმე მოსაზრებებს ყოველ საკანონმდებლო დოკუმენტთან დაკავშირებით და უმეტეს შემთხვევაში, უბრალოდ ატყობინებდა თავის თანხმობას წინადადებაზე. ის ამას აკეთებდა, რათა მთავრობისგან დამოუკიდებლად ჩამოეყალიბებინა საპარლამენტო პოზიცია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით და ასევე მისი

20 იხილეთ: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/national-parliaments-3rd-yellow-card-a-preliminary-assessment/>

გვერდის ავლით მიეღო ინფორმაცია (Jančík 2012). თუმცა, ბოლო წლებში ვხედავთ ამ აქტივობის შემცირებას: თუ 2011 წელს 183 მოსაზრება წამოაყენეს და 2013-ში – 226, 2015 და 2016 წლებში ეს მაჩვენებელი მკვეთრად შემცირდა და შეადგინა შესაბამისად, 55 და 56.<sup>21</sup> ერთი მხრივ, ეს ტენდენცია შეიძლება იმ ფაქტითაც აიხსნას, რომელიც ზემოთაც ვახსენეთ, რომ ჯანკერის (ევროკომისიის პრეზიდენტი) კომისია მცირე რაოდენობით ჩარჩო წინადადებს აინიცირებდა. მეორე მხრივ კი, შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ პორტუგალიის ასამბლეამ 2015 წელს შეწყვიტა მოსაზრებების გაგზავნა მხოლოდ იმის დადასტურების გამო, რომ ამ წინადადებების გადაცემა მოხდა.



მერვე სქემა. მოსაზრებების რაოდენობა (პოლიტიკური დიალოგი) პალატების მიხედვით (2010-2016)

სხვა საკანონმდებლო ორგანოები, რომლებიც ძალიან აქტიურად იყენებდნენ ამ მეთოდს, იყვნენ ზედა პალატები: მაგალითად იტალიის სენატი, რომელმაც წარმოადგინა დაახლოებით 437 მოსაზრება 2010-2016 წლებში, რომელსაც მოსდევს ჩეხეთის სენატი 286 მოსაზრებით იმავე პერიოდში. აქედან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ EWS საშუალებას აძლევს ზედა პალატებს რომ თავიანთი „რადიკალური მარგინალური როლი დააბალანსონ ამ ეროვნული ანგარიშვალდებულების

21 იხილეთ ევროკომისიის ყოველწლიური მოხსენებები „ურთიერთობები ევროკომისიასა და ეროვნულ პარლამენტებს შორის“ 2010-დან 2016 წლამდე.

ჯაჭვი“ (Neuhold and Strelkov 42: 21). თუმცა, ორი საპირისპირო მაგალითი, სადაც ქვედა პალატა უფრო აქტიურია, ვიდრე ზედა, არის საფრანგეთი, სადაც ეროვნულმა ასამბლეამ წამოაყენა 130 მოსაზრება, მაშინ, როცა სენატმა – 53, და რუმინეთი, სადაც დეპუტატა პალატამ წარმოადგინა 246 მოსაზრება, ხოლო სენატმა – 127.

#### **4.1.4 საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობა: ზოგადი ტენდენციები**

საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობას რომ მივუბრუნდეთ, ეს მეთოდი მიიჩნევა EWS-ს მუშაობის წინაპირობად, რათა მოხდეს მოსაზრებებისა და არგუმენტების გაცვლა ეროვნულ საზღვრებს მიღმა. კვლევაში, რომელიც ნიდერლანდების ქვედა პალატის დავალებით ჩატარდა, საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობის მთავარი არხები იყო COSAC, ბრიუსელის ადმინისტრაციული სამეკავშირეო ქსელი და IPEX (Mastenbroek და სხვები 2014). ჩვენ მოკლედ მოვფენთ ნათელს ამ სხვადასხვა ფორუმსა და მექანიზმს, სანამ მიმოვიხილავთ საპარლამენტაშორისო კონფერენციებს, რომლებიც დაარსდა კონკრეტული პოლიტიკის სფეროებში.

COSAC (საპარლამენტო კომიტეტების კონფერენცია ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით) არის მთავარი ოფიციალური ფორმატი საპარლამენტაშორისო თანამშრომლობისთვის. COSAC-ის შეხვედრები ტარდება წელიწადში ორჯერ, რომელსაც მართავს და თავმჯდომარეობს იმ მასპინძელი ქვეყნის პარლამენტი, რომელსაც როტაციის წესით უწევს პრეზიდენტობა. როგორც ასეთი, COSAC-ს აქვს როლი, რომ აჩვენოს ევროკავშირის როტაციის წესით პრეზიდენტობის მნიშვნელობა, რადგან COSAC-ის შეხვედრები ჩვეულებრივად თავმჯდომარე ქვეყნის დედაქალაქში ტარდება.<sup>22</sup> როგორც ზემოთ გამოჩნდა, COSAC-ს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლის შესრულება ყვითელი ბარათისთვის მხარდაჭერის მოპოვებაში. თუმცა,

---

22 თითოეული დელეგაცია შედგება ეროვნული პარლამენტების EAC-ის ექვსი წევრისა და ევროპარლამენტის ექვსი წევრისგან. ხშირად, COSAC სტუმრად იწვევს სპიკერებს, მაგალითად ევროკომისრებს ან პრეზიდენტი ქვეყნის წარმომადგენლებს. წელიწადში ორჯერ ჩატარებული შეხვედრების გარდა, EAC-ის თავმჯდომარეები ასევე წელიწადში ორჯერ ერთმანეთს ხვდებიან COSAC-ის ფარგლებში.

მას აკრიტიკებენ, რადგან პარლამენტარებს ამჟამად არ აქვთ მანდატი (Mastenbroek et.al. 2004: 27) და პლენარულ სესიებზეც დისკუსიაში მონაწილეობა და ერთმანეთთან ურთიერთობა მცირე დოზით უწევთ, რადგან ძირითადი დრო წინასწარ მომზადებულ სიტყვით გამოსვლებს ეთმობა (Rozenberg 2017). ნიდერლანდების პრეზიდენტობის პირობებში (2016 წლის პირველი ნახევარი), ვილაცებს შეეძლოთ ინტერაქტიული ფორმატის, მაგალითად თემატური დისკუსიებისა და პარალელური სამუშაო ჯგუფების, არჩევა.

ალსანიშნავია, რომ თანამშრომლობა პარლამენტებს შორის ხდება არა მხოლოდ პირდაპირ არჩეული პარლამენტარების მეშვეობით, არამედ საპარლამენტო მოხელეების დონეზეც. თანამშრომლობის ყველაზე მიღებული ფორმა საპარლამენტო კავშირები ბრიუსელში, რომელიც ერთად მთლიან საინფორმაციო ქსელს ქმნის. როგორც ზემოთაც ვახსენეთ, ეროვნული პარლამენტების დელეგაციების წარმომადგენლების უმეტესობა ძირითადად ევროპარლამენტის შენობაში არიან. ეს კავშირი შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც „ეროვნულ პარლამენტებს შორის „ხიდების მშენებლობის ფუნქციისა“, და ინფორმაციის გაცვლის ჰაბის დანიშნულების მქონე. ამ კუთხით მთავარი ინსტრუმენტია ე.წ. ორშაბათის დილის შეხვედრები, რომლებიც ყოველკვირეულად ტარდება (Neuhold and Hogenauer 2016). ასევე, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია IPEX, რადგან ეს არის ეროვნულ პარლამენტებსა და ევროპარლამენტს შორის ინფორმაციის გაცვლისთვის საჭირო პლატფორმა. IPEX ატარებს ინფორმაციას, როგორცაა წევრ ქვეყნებში ზედამხედველობის კუთხით არსებული პროგრესი და ნებისმიერი დასაბუთებული მოსაზრება. გარდა ამისა, ეს არის ერთადერთი ადგილი, სადაც ხდება სუბსიდიარობასთან დაკავშირებული ყველა „დედლაინის“ გამოთვლა და გამოქვეყნება. პარლამენტები სხვადასხვანაირად იყენებენ IPEX-ს, რომელთაგან ზოგიერთი მაგალითად ეროვნულ დოკუმენტებსაც ამატებს. ზოგადად, დოკუმენტები აიტვირთება ეროვნული პარლამენტების ზედამხედველობის შიდა წესების მიხედვით,<sup>23</sup> და ქვეყნები, რომლებმაც ყველაზე მეტი დოკუმენტი აიტვირთეს IPEX-ზე, არიან: ავსტრია, გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ჩეხეთი, საფრანგეთის სენატი და პოლონეთის სეიმი. ჩანს, რომ არ არის პირდაპირი კავ-

23

ობილეთ: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do>

შირი დასაბუთებული მოსაზრების წამოყენებასა და დოკუმენტების ატვირთვას შორის. ზოგადად, IPEX-ს აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ არ ხდება მისი განახლება და დოკუმენტების თარგმნა არ არის შესაძლებელი (Mastenbroek et al. 2014), მაგრამ, ბოლო წლებში, ამ პლატფორმზე გამოქვეყნდა დასაბუთებული მოსაზრებების 100%-ის, ხოლო პოლიტიკური დიალოგის ფარგლებში შემუშავებული დოკუმენტების 75 %-ის თარგმანები ან ინგლისურ ან ფრანგულ ენაზე.

როგორც ზემოთაც აღინიშნა, ლისაბონის შეთანხმებასა (TEU) და სტაბილურობის, კოორდინაციისა და მმართველობის ხელშეკრულებაზე (TSCG) დაყრდნობით, საპარლამენტათშორისო თანამშრომლობა (IPC) ინსტიტუციური თვალსაზრისითაც მნიშვნელოვნად გაძლიერდა (მიმოხილვისა და დისკუსიისთვის იხილეთ Kreilinger 2013a and Rozenberg 2017: 33 ff.). ამ კონტექსტში აღსანიშნავია საპარლამენტათშორისო კონფერენციები საერთო საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასა (CFSP) და საერთო უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკაზე (CSDP), რომელიც დაფუძნდა 2012 წელს და ასევე ეკონომიკური და ფინანსური მმართველობის სფეროზე – 2013 წელს. ორივე კონფერენციის დაფუძნებას რაღაცნაირად ხელს უშლიდნენ გარე და შიდა ინსტიტუციური მეტოქეები. როგორც კრეილინგერი (2013b) აღნიშნავს: ეკონომიკური და ფინანსური მმართველობის სფეროში საპარლამენტათშორისო კონფერენციის დაფუძნების დროს გავრცელებული კონფლიქტი არის „მაგალითი იმ მთელი რიგი კონფლიქტებისა, რომლებიც დაკავშირებულია ეროვნული პარლამენტების როლთან მთელს ამ პოლიტიკურ კავშირში: ესენია მთელი რიგი კონფლიქტები ეროვნული პარლამენტების სხვადასხვა ქვეჯგუფს შორის, კონფლიქტები ევროკავშირის ინსტიტუტებს შორის ( და კონფლიქტები ევროკავშირის დონესა და ეროვნულ დონეს შორის)“ (Kreilinger 2013b: 10). თავის მხრივ, დებატებს კონფერენციის დაფუძნების შესახებ CFSP-ისა და CSDP-ის სფეროებში აღწერენ, რომ ეს იყო „როგორც ეროვნული პარლამენტების, ისე ევროპარლამენტის ძალაუფლების ხელახალი დადასტურება“ (Herranz-Surralles 2014).

როგორც CFSP/CSDP-ზე ჩატარებული კონფერენციის მაგალითი მოწმობს, ამ შეხვედრებმა გარკვეული დინამიზმი შეიძინა. ერთი მხრივ, უსაფრთხოების ვიწრო სფეროს გარდა გარდა ისეთი საკითხებიც დადგა დღის წესრიგში, როგორიცაა სავაჭრო ან სამედიკრა-

ციო პოლიტიკა და დისკუსიებმაც უფრო დინამიკური კითხვა-პასუხის რეჟიმი შეიძინა გრძელი პოლიტიკური გამოსვლების ნაცვლად. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ მხოლოდ ამაში არ მდგომარეობს მოცემული სფეროს განვითარება – ევროპარლამენტის საგარეო საქმეთა კომიტეტი ბრიუსელში ასევე აწყობს საპარლამენტაშორისო შეხვედრებს კონკრეტულ თემებზე (Rozenberg 2017: 39). ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ევროპოლის ერთობლივმა საპარლამენტო ზედამხედველობის ჯგუფმა დამფუძნებელი შეხვედრა გამართა 2017 წლის 9 და 10 ოქტომბერს.<sup>24</sup> TFEU-ს 88-ე მუხლის თანახმად, ევროპოლის ახალმარეგულაციამ, რომელიც ძალაში 2017 წლის 1 მაისს შევიდა, შექმნა ეს ახალი ერთობლივი ზედამხედველობის სისტემა, რომელსაც შეუძლია „ევროპოლის დემოკრატიული კონტროლი.“<sup>25</sup>

#### **4.2 ლისაბონის შეთანხმების მეთოდების გამოყენება შერჩეულ ნაწრ ქვეყნებში: დაკვირვება ახლოდან**

მოცემულ ქვეთავში ყურადღებას გავამახვილებთ შერჩეულ პარლამენტებზე, რომლებიც შეიძლება დავინახოთ, როგორც ზემოთაც ვისაუბრეთ, „ევროპულ მოთამაშეებად“ იმდენად, რამდენადაც მათ ან აქტიური წვლილი შეაქვთ EWS-ს ან პოლიტიკური დიალოგის ფუნქციონირებაში. როდესაც საქმე ეხება EWS-ს, შვედეთის რიკსდაგი ამ სისტემის მთავარ „მომხმარებლად“ გვევლინება, რომელსაც მოსდევს საფრანგეთის სენატი და ნიდერლანდების ქვედა და ზედა პალატები. როდესაც ვსაუბრობთ პოლიტიკურ დიალოგზე, ყველაზე აქტიურია პორტუგალია, რომელსაც მოსდევს იტალიის სენატი და ჩეხეთის სენატი, გერმანიის ბუნდესრათი და რუმინეთის პარლამენტის ორივე პალატა. ჩვენ ნათელს მოვფენთ მოცემულ პარლამენტებში საპარლამენტო კონტროლის პრაქტიკას, რათა დავინახოთ, რომელიმეს შეუძლია თუ არა „საუკეთესო პრაქტიკის“ მოდელის შექმნა.

24 ევროპარლამენტის დელეგაცია შედგება 16 წევრისგან, მაშინ, როცა თითოეულ ეროვნულ პარლამენტს შეუძლია, 4 წევრამდე ჰყავდეს.

25 იხილეთ: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/127261/libe-newsletter-september2017.pdf>

წინამდებარე სექციაში ყურადღებას გავამახვილებთ იმ ასპექტზე, რომელიც მიიჩნევა პარლამენტების მთავარ საყრდენად, როდესაც ისინი მოქმედებენ როგორც EWS-ს, ისე პოლიტიკური დიალოგის ფორმატში: იმ დოკუმენტების შერჩევის სისტემა, რომლებიც უნდა იყოს საპარლამენტო ზედამხედველობის ობიექტი.

#### **4.2.1 წინადადებების თემის შერჩევა საპარლამენტო ზედამხედველობისთვის: ზოგიერთი (საუკეთესო) გამოცდილება**

აღსანიშნავია, რომ შვედეთში არ მიმდინარეობს დოკუმენტების წინასწარი შერჩევა, იმდენად, რამდენადაც შვედეთის რიკსდაგის აქტის თანახმად, რიკსდაგმა უნდა შეამოწმოს, ჩარჩო კანონმდებლობა წინააღმდეგობაში ხომ არ მოდის სუბსიდიარობის პრინციპთან. ამ კონტექსტში, რიკსდაგი ვირტუალურად იღებს ყველა ოფიციალურ დოკუმენტს ევროკომისიისგან. საპარლამენტო ზედამხედველობა დეცენტრალიზებულია, რადგან პარლამენტის პალატა ჩარჩო საკანონმდებლო აქტს შესამოწმებლად უგზავნის „შესაბამისი პასუხისმგებლობის მქონე“ კომიტეტს. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის თითოეული კომიტეტი რიკსდაგის 17 წევრისგან შედგება და, მაშასადამე, „მინიატურულ რიკსდაგს“ წარმოადგენს. მის შემადგენლობაში მთლიანად ასახულია რიკსდაგის შემადგენლობა.<sup>26</sup> საპარლამენტო კომიტეტები საკუთარ კომპეტენციაში შემავალი სფეროების მიხედვით ახორციელებენ ევროკავშირის საქმეების მონიტორინგს.<sup>27</sup>

როგორც ასეთი, ესენი არის კომიტეტები, რომლებიც ვალდებული არიან, რომ განიხილონ ევროკავშირის ის წინადადებები, რომლებიც მათი კომპეტენციის სფეროში შედის, რათა უზრუნველყონ მათი შესაბამისობა სუბსიდიარობის პრინციპთან. კომიტეტიდან მოთხოვნის მიღებიდან ორ კვირის ვადაში კი მთავრობამ უნდა შეაფასოს ეს შესაბამისობა სუბსიდიარობის პრინციპთან. იმ შემთხვევაში, თუ კომიტეტი მიიჩნევს, რომ წინადადება ეწინააღმდეგება ამ პრინციპს, მას შეუძლია პალატასთან კომუნკაცია (განცხადების სახით), რომ რიკსდაგმა უნდა გაუგზავნოს დასაბუთებული მოსაზრება ევროპარლამენტის,

<sup>26</sup> რიკსდაგის ყველაზე დიდ პარტიას ამავედროულად ყველაზე მეტი წევრი ჰყავს თითოეულ კომიტეტში.

<sup>27</sup> იხილეთ: <http://www.riksdagen.se/en/committees/the-parliamentary-committees-at-work/>.



კომისიისა და საბჭოს პრეზიდენტებს. თუ კომიტეტის 17 წევრიდან მინიმუმ 5 მოითხოვს, კომიტეტი ვალდებულია, რომ ეს განცხადება ჩააბაროს პალატას. თუ ეს ასე არ მოხდება, კომიტეტის შეხვედრის ჩანაწერის ციტატები იგზავნება პალატაში (იმის მტკიცებით, რომ ჩარჩო არ ეწინააღმდეგება სუბსიდიარობის პრინციპს). მაშასადამე, არა EAC, არამედ სექტორული კომიტეტები წარმოადგენენ სუბსიდიარობის პრინციპის მაკონტროლებელ ბურჯს, რაც რომელიმე პოლიტიკური საკითხის სპეციალიზაციის საშუალებას იძლევა (Hegeland 2015: 432f.).

მეორე საკანონმდებლო პალატა, რომელსაც „ევროპულ მოთამაშედ“ ახასიათებენ, გახლავთ ნიდერლანდების ქვედა პალატა. აქაც ევროპული საქმეები „მთავარ საკითხად განიხილება“, რადგან სექტორული კომიტეტები არიან პასუხისმგებელი საკანონმდებლო წინადადებების და სხვა დოკუმენტების განხილვაზე. თუმცა, შვედეთისგან განსხვავებით, აქ მუდმივად ხდება კომისიის წინადადებების პრიორიტეტებად დალაგება თავად კომისიის ყოველწლიური სამუშაო პროგრამის შესაბამისად. ამრიგად, 2007 წლიდან ნიდერლანდების ქვედა პალატა სისტემატურად ანალიზებს კომისიის მომავალი წლის გეგმებს. თავდაპირველად სექტორული კომიტეტები სამუშაო პროგრამის იმ ასპექტებს განიხილავენ ზედმიწევნით, რომლებიც მათ ეხებათ. შემდეგ, EAC დოკუმენტის განსახილველად მოიწვევს კაბინეტის იმ წევრს, რომელსაც ევროკავშირის საქმეები აბარია. ამის შემდეგ, პლენარულ სხდომაზე მიიღებენ ამ შეჯერებული პრიორიტეტების სიას. 2010 წლიდან ეს დოკუმენტი შეიცავს მითითებას, თუ რომელ წინადადებებზე წარადგენს პალატა ზედამხედველობის გეგმას ან გეგმავს თუ არა ის, ჩაატაროს სუბსიდიარობის ტესტი. იმისათვის, რომ გააძლიერონ კავშირი ევროკავშირის „აღმასრულებელ ორგანოსთან“, კომისიასთან, ორივე პალატის EAC ატარებს ერთობლივ დებატებს ინსტიტუციებს შორის ურთიერთობებზე პასუხისმგებელ ევროკომისართან ერთად, სანამ საბოლოოდ შეჯერდებიან პრიორიტეტებზე. (Hogenauer 2015: 254f.).

კიდევ ერთი საპარლამენტო პალატა, რომელიც გაცილებით აქტიურია, განსაკუთრებით ქვედა პალატასთან შედარებით, არის საფრანგეთის პარლამენტის ზედა პალატა, საფრანგეთის სენატი. სენატი „აქტიურად ადაპტირდა“ ადრეული გაფრთხილების სისტემასთან, ვიდრე ქვედა პალატა, ეროვნული ასამბლეა. შესაბამისად, სენატის

ზედამხედველობის პროცედურების რეორგანიზება მოხდა 2011 წლის შემოდგომაზე ახალი თავმჯდომარის დანიშვნის შემდეგ. იმისათვის რომ რვა კვირიან ვადაში მოესწროს, რომელიც EWS-ს მიხედვით არის გათვალისწინებული, თავმჯდომარე სამუშაო ჯგუფებს ქმნის სუბსიდიარობასთან დაკავშირებით, სადაც თითოეული პარტიიდან თითო წარმომადგენელი მონაწილეობს. ეს სამუშაო ჯგუფი იკრიბება EAC -ის (ევროპულ საქმეთა კომიტეტების) შეხვედრებამდე და ირჩევს ჩარჩოებს, რომლებზეც უნდა განხორციელდეს ზედამხედველობა. შემდეგ მომხსენებელი EAC-ს წარუდგენს დასაბუთებული მოსაზრებების ჩარჩოს. ჯგუფი საკუთარ თავს აძლევს „მანდატს“, რომ მხოლოდ სუბსიდიარობის საკითხთან დაკავშირებით გააკეთოს კომენტარები და არა მთლიანად საკანონმდებლო ჩარჩოს შინაარსზე (Thomas and Tacea 2015: 182f.).

როგორც იტალიის, ისე ჩეხეთის ზედა პალატები აქტიურად იყენებენ „ლისაბონის შეთანხმების მეთოდებს“, განსაკუთრებით, პოლიტიკურ დიალოგს. იტალიის სენატმა (2006 წლიდან) შეიმუშავა პროცედურა ადრეული გაფრთხილების სისტემისთვის, რომელიც ძალიან განსხვავდება ქვედა პალატისგან. მაშინ, როცა დეპუტატთა პალატაში, ევროპულ საქმეთა კომიტეტი (EAC) არის ერთადერთი პასუხისმგებელი კომიტეტი, სენატში პრეზიდენტი უგზავნის ევროკავშირის ჩარჩო კანონმდებლობას პასუხისმგებელ სექტორულ კომიტეტსაც და ევროპულ საქმეთა კომიტეტსაც. კომიტეტები განიხილავენ წინადადებას და ამტკიცებენ რეზოლუციას. ევროპულ საქმეთა კომიტეტს შეუძლია ჩაანაცვლოს ეს სექტორული კომიტეტი, თუ 8 კვირიან ვადასთან დაკავშირებით იქნება პრობლემები. პოლიტიკურ დიალოგში სწორედ EAC თამაშობს მთავარ როლს. (Cavatorto 2015: 220-222).

მეორე მხრივ, ჩეხეთის რესპუბლიკაში EAC ასრულებს მთავარ როლს საპარლამენტო ზედამხედველობის კუთხით, როგორც ზედა, ისე ქვედა პალატაში. თუმცა, საინტერესოა, რომ ჩეხეთის რესპუბლიკაში შეიქმნა სპეციალური ორგანო: საპარლამენტო ინსტიტუტი, სადაც ფუნქციონირებს ევროკავშირის საქმეებისთვის გამოყოფილი დეპარტამენტი. ეს ორგანო უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს იმ დოკუმენტების შერჩევაში, რომლებმაც უნდა გაიარონ შემოწმება სუბსიდიარობის შესახებ, განსაკუთრებით ქვედა პალატაში. პარლამენტის მოხელეები ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სენატის EAC-ში,

როდესაც საქმე ეხება იმ პუნქტების შერჩევას, რომლებმაც საპარლამენტო კონტროლი უნდა გაიარონ. მაშინ, როცა პოლიტიკური დიალოგის ფარგლებში სენატი „შეგნებულად ცდილობდა ევროკავშირის საქმეები წამოეწია წინ,“ ეს მეთოდი ვერ გვთავაზობს რაიმე ხელშე-სახებ ახალ ბერკეტს ევროკავშირის ინსტიტუტებთან ურთიერთობისთვის (Hrabalek and Strelkov 2015: 496).

კიდევ ერთი პარლამენტი, სადაც ზედა პალატა უფრო აქტიური „ევროპული მოთამაშეა“, ვიდრე ქვედა, არის გერმანიის საკანონმდებლო ორგანო. გერმანიის ბუნდესრატი თავიდანვე აქტიურ როლს თამაშობდა პოლიტიკურ დიალოგში და მუდმივად ზრდიდა თავის შედეგებს. ეს კარგი შედეგები შეიძლება განაპირობა იმ ფაქტმა, რომ ბუნდესრატს აქვს დამატებითი ადმინისტრაციული რესურსები; გერმანიის თექვსმეტივე მიწის ადმინისტრაცია ზედამხედველობას უწევს ევროკავშირის წინადადებებს (Hoing 2015: 201).

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, პორტუგალიის პარლამენტი განსაკუთრებით გამოირჩევა, როდესაც საქმე ეხება პოლიტიკური დიალოგის გამოყენებას. ეს იმის გამო, რომ ის ცდილობდა, „მაქსიმალურად გამოეყენებინა ლისაბონის შეთანხმებით გათვალისწინებული პრივილეგიები ეროვნული პარლამენტებისთვის“ (Jančić 2015: 376). შესაბამისად, 2010 წლის იანვარში EAC-მა მიიღო ახალი მექანიზმი ევროკავშირის წინადადებების ზედამხედველობისთვის. რეფორმა ითვალისწინებდა ზედამხედველობის პროცედურის სამ ტიპს და ყველა უკავშირდებოდა კომისიის წინადადებებს: გაძლიერებული, ჩვეულებრივი და სასწრაფო. დამატებით, ასევე დადგინდა სუბსიდი-არობის პრინციპის გამაძლიერებელი პროცედურა. გაძლიერებული ზედამხედველობა ეყრდნობა პოლიტიკური დიალოგის პოზიტიურ გამოცდილებას და კონცენტრირდება კომისიის საკანონმდებლო და სამუშაო პროგრამაზე. გაძლიერებული ზედამხედველობის ფარგლებში დოკუმენტების წინასწარი შერჩევა იწყება იმ კრიტერიუმების შეფასებით, ევროკავშირის ინიციატივა რელევანტურია თუ არა პორტუგალიისთვის. შემდეგ თითოეული საპარლამენტო კომიტეტი აცნობებს EAC-ს, გეგმავს თუ არა, რომ კომისიის წინადადების გაძლიერებული ზედამხედველობა განახორციელოს. შემდეგ EAC-ი ირჩევს წელიწადში მაქსიმუმ 6 წინადადებას, რომელიც გაძლიერებულად უნდა შემოწმდეს. შემდეგ პასუხისმგებელ სექტორულ კომიტეტთან ერთად,

EAC-ი შეიმუშავებს „კონკრეტული მიზნისთვის შერჩეულ“ ზედამხედველობის პროგრამას თითოეული წინადადებისთვის, ისე რომ შესაძლებელი იყოს მ კვირის ვადაში მოსწრება. ჩვეულებრივი ზედამხედველობა გულისხმობს ევროკავშირის საქმეების დეცენტრალიზაციას ან მთავარ საკითხად განხილვას, ამ მიზნით EAC ევროკომისიის ჩარჩო წინადადებებს უგზავნის სექტორულ კომიტეტებს ინფორმაციისთვის ან მოხსენების მისაღებად. იქიდან გამომდინარე, რომ ამას ბოლოს აკეთებს, სექტორულ კომიტეტს ნ კვირა აქვს იმისათვის, რომ ჩარჩოს პორტუგალიური ვერსია მიიღოს. შემდეგ ის უკან ეგზავნება EAC-ს, რომელიც თავის მოსაზრებას შეიმუშავებს დარჩენილ ორ კვირაში. სასწრაფო ზედამხედველობას მაშინ მიმართავენ, თუ EAC აღმოაჩენს, რომ ევროკავშირის რომელიმე წინადადება შეშფოთების საგანი გახდა ეროვნულ პარლამენტებში. ამ დროს EAC-ს გააფრთხილებენ ან IPEX-ის ან ბრიუსელის სამეკავშირეო ოფიცრის მეშვეობით. ამ შემთხვევაში ევროპულ საქმეთა კომიტეტი მოამზადებს თავის მოსაზრებას და მოთხოვნას და თუ სურს – შესაბამისი სექტორული კომიტეტის მოსაზრებასაც (Jančić, 2015:376f.). როდესაც საქმე ეხება სუბსიდიარობის კონტროლს, როგორც 2013 წელს, სექტორული კომიტეტები აკეთებენ შეფასებას (სანამ პლენარულ სხდომაზე გაიტანენ), თუმცა საბოლოო ვერდიქტი იმის შესახებ, დაირღვა თუ არა სუბსიდიარობა, რჩება EAC-ის პრეროგატივად. მეტიც, საჯარო მოსმენები იმართება მწვანე და თეთრ წიგნებზე, რათა, როგორც ასეთი, გაძლიერდეს შეხვედრამდე პარლამენტის მიერ განსახორციელებელი კონტროლი (Jančić, 2015: 376f.). საერთო ჯამში, პორტუგალიაში შეიძლება შევნიშნოთ საინტერესო შიდა თამაში EAC-სა და სექტორულ კომიტეტებს შორის და დეცენტრალიზაციის გარკვეული ხარისხი კომიტეტებს შორის, თუმცა, EAC მაინც მთავარ როლს ასრულებს.

რუმინეთის პარლამენტი არის მაგალითი, სადაც ორივე პალატა ცდილობს მთავრობის გაკონტროლებას ევროკავშირის საქმეებში, მაგრამ – მხოლოდ 2011 წლიდან. 2007-2011 წლების პერიოდი ხასიათდებოდა, როგორც ევროკავშირის საკითხებზე მთავრობის „კონტროლის სრული არარსებობა“, პარლამენტარების კომპეტენტურობის ნაკლებობისა და არასრულყოფილი საპარლამენტო პროცედურების გამო (Tacea 2015, 615). ახალი სამთავრობო კოალიციის მოსვლის შემდეგ, კონტროლის პოლიტიკური ნება გაიზარდა და თითოეულმა

პალატამ შექმნა EAC, იმავე ამოცანის შესასრულებლად. ამის შემდეგ ორივე პალატა ცდილობს აქტიური როლის შესრულებას ადრეული გაფრთხილების სისტემასა (EWS) და პოლიტიკურ დიალოგში. როგორც ქვედა პალატის მაგალითი გვიჩვენებს, EAC მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ადრეული გაფრთხილების სისტემაში, როდესაც ის იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას, რომელსაც შემდეგ კენჭისყრაზე აყენებენ ან განიხილავენ პლენარულ სხდომაზე ან პირდაპირ უგზავნიან მთავრობასა და ევროკავშირის ინსტიტუტებს. ამ პროცესში რალაც დობით ჩართული არიან მუდმივმოქმედი კომიტეტები, რომლებიც მრჩევლის როლს ასრულებენ და შეუძლიათ დასაბუთებული მოსაზრების ჩარჩო წარუდგინონ EAC-ს (Tacea 2015: 623).

## **5. (სხვა) ფაქტორები, რომლებიც ეროვნულ პარლამენტებს აძლევს ევროკავშირის საქმიანობის მონაწილეობის საშუალებას**

წინამდებარე თავი ნათელს ჰყენს იმ ფაქტორებს, რომლებიც ხელს უწყობს ეროვნულ პარლამენტებს, რომ უფრო აქტიური როლი ითამაშონ ზოგადად ევროკავშირის საქმიანობაში, მიუხედავად სპეციფიკური არენისა. როგორც წინა თავებშიც გავუსვით ხაზი, პარლამენტებს ერთი უმთავრესი სატკივარი აქვთ – შეზღუდული რესურსები. ჩვენ უკვე განვიხილეთ ზოგიერთი სპეციფიკური საშუალება, რომელსაც პარლამენტები ამ პრობლემის დასაძლევად იყენებენ. აქ კი ყურადღებას გავამახვილებთ იმ ზოგად ფაქტორებზე, რომლებიც გავლენას ახდენს პარლამენტების შესაძლებლობაზე, რომ ეფექტურად შეასრულონ თავიანთი როლი ევროკავშირის საქმიანობაში, რაც გულისხმობს ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას, პარლამენტის თანამშრომლების მეშვეობით მხარდაჭერასა და მომხსენებლების დანიშვნას.

### **5.1 ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა**

ეფექტური ზედამხედველობა დამოკიდებულია იმ ინფორმაციის რაოდენობაზე, განსაკუთრებით კი – ხარისხზე, რასაც პარლამენტები იღებენ. ლისაბონის შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ, ეროვ-

ნული პარლამენტები ყველა საჯარო დოკუმენტს პირდაპირ იღებენ ევროპული ინსტიტუტებისგან, მათ შორის კომისიის მწვანე და თეთრ წიგნებსა და ცნობებს. ბევრი პარლამენტი ახლა ასევე იღებს ე.წ. ამ-ხსნელ მემორანდუმებს ევროკავშირის საკანონმდებლო წინადადებებზე, სადაც აღწერილია ეს წინადადებები და მთავრობების (თავდაპირველი) შეხედულებები მათი შინაარსის შესახებ, მათ შორის სუბსიდიარობის საკითხზე, და პარლამენტების უმრავლესობა ასევე ინფორმაციას იღებს რვა კვირიანი ვადის (დედლაინის) ფარგლებში ან ავტომატურად, ან მოთხოვნის საფუძველზე (მეხუთე ცხრილი).

პარლამენტი/პალატა	ყოველთვის	მოთხოვნით	ზოგჯერ	იშვიათად	არასდროს
ავსტრიის ნაციონალრატი და ბუნდესრატი		X			
ბელგიის წარმომადგენელთა პალატა			X		
ბელგიის სენატი					X
ხორვატიის „ხორვატიის საბორი“		X			
კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატა	X				
ჩეხეთის დეპუტატთა პალატა (პოსლანეცკა სნემოვნა)			X		
ჩეხეთის სენატი	X				
დანის ფოლკეტინგი	X				
ნიდერლანდების ტუედე კამერი (მეორე პალატა)	X				

ნიდერლანდების ერსტე კამერი (პირველი პალატა)	X				
ესტონეთის რიიგიკოგუ	X				
ფინეთის ედუსკუნტა		X			
საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა		X			
საფრანგეთის სენატი				X	
გერმანიის ბუნდესტაგი	X				
გერმანიის ბუნდესრატი	X				
საბერძნეთის პარლამენტი (ვოული ტონ ელინონ)		X			
უნგრეთის ეროვნული ასამბლეა (Országgyűlés)		X			
ირლანდიის ეროვნული პარლამენტი (Houses of the Oireachtas)	X				
იტალიის დეპუტატთა პალატა		X			
იტალიის რესპუბლიკის სენატი	X				
ლატვიის სეიმი			X		
ლიეტუვის სეიმი			X		
ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა		X			

მალტის წარმომადგენელთა პალატა			X		
პოლონეთის სეიმი	X				
პოლონეთის სენატი	X				
პორტუგალიის რესპუბლიკის ასამბლეა		X			
რუმინეთის დეპუტატთა პალატა	X				
რუმინეთის სენატი		X			
სლოვაკეთის ნაროდნა რადა	X				X
სლოვენის ეროვნული ასამბლეა		X			
ესპანეთის პარლამენტი (კორტეს ჯენერალს)	X				X
შვედეთის რიკსდაგი		X			
გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა	X				
გაერთიანებული სამეფოს ლორდთა პალატა	X				

მეხუთე ცხრილი. მთავრობის მოხსენებების ან ამხსნელი მემორანდუმების წარდგენა 8 კვირის ვადაში

წყარო: COSAC 2017a, მონაცემები ეყრდნობა ინდივიდუალურ კითხვარებს



თუმცა, არსებობს განხვავება ისეთი არასაჯარო დოკუმენტების მიწოდებასთან დაკავშირებით, როგორცაა შემზღუდული, საიდუმლო და ფარული დოკუმენტები, COREPER-ისა და სამუშაო ჯგუფების დოკუმენტები ან შიდა ბრიფინგებთან დაკავშირებული მასალები (მეექვსე ცხრილი). პარლამენტებს ჯერ კიდევ უჭირთ იმ ინფორმაციის მოპოვება, რომელიც უკავშირდება საბჭოში მიმდინარე მოლაპარაკებებს და განსაკუთრებით, COREPER-ისა და საბჭოს სამუშაო ჯგუფების შეხვედრების ადრეულ ეტაპს. საპირისპირო მაგალითია იტალიის დეპუტატთა პალატა, სადაც იტალიის მუდმივ წარმომადგენელს ავალია პარლამენტის მომარაგება ყველანაირი ინფორმაციით, რაც ევროკავშირში მიმდინარე მოლაპარაკებებს უკავშირდება, მათ შორის ტრილოგიები, COREPER-ისა და საბჭოს სამუშაო ჯგუფების ჩანაწერები და დეტალური დოკუმენტები იტალიის პოზიციის შესახებ (ამ და შემდეგი ინფორმაციის შესახებ იხილეთ Mastenbroek et al. 2014: 14ff.). ასევე, გერმანიის ბუნდესტაგსაც ექსტენსიურად მიწვდება ხელი დოკუმენტებზე, მაგალითად არაფორმალური მინისტერიალების, COREPER-ისა და საბჭოს სამუშაო ჯგუფების დოკუმენტებზე. გარდა ამისა, ბუნდესტაგი იღებს „კოორდინირებულ ინსტრუქციებს გერმანელი წარმომადგენლისთვის“ COREPER-ში, და მოხსენებებს აკეთებს მუდმივი წარმომადგენლობიდან.<sup>28</sup> მეტი ინფორმაცია და დოკუმენტები ხელმისაწვდომია ელექტრონული საინფორმაციო სისტემა EuDocX-ის მეშვეობით და ყველა დოკუმენტს თან ახლავს მთავრობის მოსაზრება (doppeltes Ueberweisungsverfahren). სხვა პარლამენტები ინფორმაციას ძირითადად იღებენ მთავრობის მოხსენებების მეშვეობით, რომელსაც ის საბჭოში მიმდინარე მოლაპარაკებების შესახებ ამზადებს, მაგალითად ფინეთის და შვედეთის შემთხვევაში, ხოლო ბელგიის შემთხვევაში – საბჭოს შეხვედრამდე ან მის შემდეგ გამართული ბრიფინგებიდან. რაც შეეხება პოლონეთს, მთავრობამ სეიმს უნდა წარუდგინოს წერილობითი ინფორმაცია „ევროკავშირში კანონშემოქმედებითი პროცესის პროგრესის შესახებ და ამ პროცედურებთან დაკავშირებით პოლონეთის რესპუბლიკის პოზიციის შესახებ“; ასევე მინიმუმ, წელიწადში ორჯერ, სეიმს უნდა მიაწოდოს ცნობები პოლო-

28 იხილეთ თანამშრომლობის აქტი ფედერალურ მთავრობასა და გერმანიის ბუნდესტაგს შორის ევროკავშირის საკითხებთან დაკავშირებით. 4 ივლისი, 2013. ონლაინ ხელმისაწვდომია [www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg/248870](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a21/legalbasis/euzbbg/248870).

ნეთის მონაწილეობის შესახებ ევროკავშირის საქმიანობაში.<sup>29</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ცოტა მოძველებულია, იხილეთ COSAC-ის მიერ შეგროვებული ინფორმაცია (მეექვსე ცხრილი ქვემოთ).

პალატა	საჯარო	შემლედული	EU-ს (ფარგლებში) შემლედული	EU-ს საიდუმლო/კონფიდენციალური	EU-ს ფარული	EU-ს ტოპ ფარული	COREPER	საბჭოს სამუშაო კვანძები	ბრიფინგები
ავსტრიის ნაციონალრეტი + ბუნდესრეტი ***	ორივე	ორივე	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა	ორივე	ორივე	
ბელგიის წარმომადგენელთა პალატა	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა						
ბელგიის სენატი	მთავრობა						მთავრობა		
ბულგარეთის ნაროდნო საბრანიე ***	ორივე	მთავრობა					მთავრობა	მთავრობა	
კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატა **	მთავრობა	მთავრობა							
ჩეხეთის პოსლანეცკა სნემონა ***	ორივე	ორივე	მთავრობა				ორივე	ორივე	ორივე
ჩეხეთის სენატი ***	ორივე	ორივე	მთავრობა				ორივე	ორივე	მონაცემთა ბაზა
გერმანიის ბუნდესრეტი*	ორივე	ორივე	მთავრობა	ორივე			მთავრობა	მონაცემთა ბაზა	მონაცემთა აბზა
გერმანიის ბუნდესრეტი*	ორივე	ორივე	მთავრობა				მთავრობა	ორივე	ორივე

29 როგორც მოცემულია „თანამშრომლობის აქტში“ 13 თებერვალი, 2011. იხილეთ: <http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/#2.1>

დანის ფოლკეტინგი ***	მთავრო ბა	მთავრო ბა	მთავრო ბა				მთავრო ბა		
ესტონეთის რიგიკოგუ ***	ორივე	ორივე					მონაცემ თა ბაზა	მონაცემ თა ბაზა	მთავრო ბა
საბერძნეთის პარლამენტი (კოული ტონ ელინონ) **	მთავრო ბა	მთავრო ბა					მთავრო ბა		
ესპანეთის პარლამენტი (კორტეს ჯენერალს) **	მთავრო ბა	მთავრო ბა	მთავრო ბა				მთავრო ბა	მთავრო ბა	მთავრო ბა
ფინეთის ედუსკუნტა ***	მთავრო ბა	მთავრო ბა	მთავრო ბა	მთავრობა			მთავრო ბა	მთავრო ბა	
საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა*	ორივე	ორივე	ორივე	მთავრობა			ორივე	ორივე	მთავრო ბა
საფრანგეთის სენატი*	ორივე	ორივე	ორივე	ორივე			ორივე	ორივე	ორივე
უნგრეთის ეროვნული ასამბლეა (Országgyűlés) ***	მთავრო ბა	მთავრო ბა					მთავრო ბა	მთავრო ბა	
ირლანდიის ეროვნული პარლამენტი (Houses of the Oireachtas)	მთავრო ბა								მთავრო ბა
იტალიის დეპუტატთა პალატა ***	ორივე	ორივე					ორივე	ორივე	
იტალიის რესპუბლიკის სენატი ***	ორივე	ორივე		ორივე			ორივე	ორივე	
ლიეტუვის სეიმი*	ორივე	ორივე	ორივე	ორივე			მონაცემ თა ბაზა	მონაცემ თა ბაზა	მონაცემ თა ბაზა

ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა***	მთავრობა								
ლატვიის სეიმი***	მონაცემთა ბაზა	მონაცემთა ბაზა					მონაცემთა ბაზა	მონაცემთა ბაზა	მონაცემთა ბაზა
მალტის წარმომადგენელთა პალატა*	მთავრობა								
ნიდერლანდის ტუედე კამერი***	მთავრობა								
ნიდერლანდის ეერსტე კამერი***	მთავრობა								
პოლონეთის სეიმი***									
პოლონეთის სენატი***									
პორტუგალიის რესპუბლიკის ასამბლეა***	მთავრობა	მთავრობა					მთავრობა	მთავრობა	
რუმინეთის დეპუტატთა პალატა**	ორივე							მთავრობა	მთავრობა
რუმინეთის სენატი***	მთავრობა						მთავრობა		
შვედეთის რიკსდაგი***	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა			მთავრობა	მთავრობა	
სლოვაკეთის ნაროდნა რადა***	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა			მთავრობა	მთავრობა	მთავრობა
სლოვენის ძრჟავნი ზბორ*	ორივე	მთავრობა	მთავრობა						
სლოვენის ძრჟავნი სვეტ***	მთავრობა						მთავრობა		

გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატა ***	მთავრობა	მთავრობა							
გაერთიანებული სამეფოს ლორდთა პალატა*	ორივე	მთავრობა							მთავრობა

მეექვსე ცხრილი: დოკუმენტებზე ხელისაწვდომობა (პარლამენტის/პალატის მიერ)

წყარო: COSAC 2012a, მთავრობა: მთავრობა უზგავნის პარლამენტს/პალატას დოკუმენტებს; მონაცემთა ბაზა: დოკუმენტები ხელმისაწვდომია მთავრობის მონაცემთა ბაზის მეშვეობით; ორივე: დოკუმენტებს უზგავნის მთავრობა და ასევე ხელმისაწვდომია სამთავრობო მონაცემთა ბაზების მეშვეობით.

\* დოკუმენტები ავტომატურად იგზავნება მთავრობის მიერ; \*\* დოკუმენტები უნდა მოითხოვოს პარლამენტმა/პალატამ; \*\*\* ზოგიერთი დოკუმენტი იგზავნება და სხვები უნდა მოითხოვონ.

ევროკავშირის დოკუმენტების შერჩევა/პრიორიტეტებად დალაგება და „პარლამენტარების პასუხისმგებლობის ამაღლება“ ევროკავშირის საქმეებთან მიმართებით

5.2.1 ევროკავშირის დოკუმენტების/დოსიების შერჩევა და პრიორიტეტებად დალაგება

იქიდან გამომდინარე, რომ პარლამენტთა უმეტესობა დიდი ხნის განმავლობაში წუწუნებდა, უფრო სწორად, განიცდიდა ევროკავშირის საკითხებზე ინფორმაციის მოზღვაგებას, ვიდრე მის ნაკლებობას (Auel and Benz 2005; Bergmann 2000: 417), დიდწილად პარლამენტების კომიტეტების შესაძლებლობებზე და მოკიდებული, რომ გაუმკლავდნენ და დაამუშავონ როგორც ევროკავშირიდან, ისე თავიანთი მთავრობებისგან მიღებული ინფორმაცია. ეს ასევე დაკავშირებულია კონტროლის მიმართ ზოგად მიდგომასთან, ე.ი პარლამენტები გადაწყვეტენ თუ არა, რომ ყურადღება დაუთმონ ევროკავშირის დოსიების სიღრმისეულ შემოწმებას, თუ უფრო ზედაპირული მიდგომა

აირჩიონ. ამ უკანასკნელის დადებითი ისაა, რომ პარლამენტები სრულყოფილად არიან ინფორმირებული ევროკავშირის ყველა გადაწყვეტილებზე, და მასასადამე, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ გამო-რჩეთ მნიშვნელოვანი მოვლენები და შეუძლიათ, იდეალურ შემთხვე-ვაში, მთავრობა „მუდმივად ფორმაში ამყოფონ“. თუმცა, ნათელია უარყოფითი მხარეებიც: ძალიან ფართო მიდგომა ბევრ დროს მოი-თხოვს, შემოწმებაც შეიძლება ზედაპირულად მოხდეს, და ნაკლებად მნიშვნელოვანი ტექნიკური დოკუმენტების დიდი რაოდენობიდან გამომდინარე, ყოველთვის არ ღირს ძალისხმევად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს შეიძლება იყოს კომპრომისული ვარიანტი საპარ-ლამენტო ზედამხედველობის რაოდენობასა და ხარისხს შორის.

პარლამენტები ძირითადად საკუთარ ადმინისტრაციულ მოხე-ლეებზე არიან დამოკიდებული დახმარების თვალსაზრისით (იხი-ლეთ ქვემოთ 5.4), მაგრამ ასევე განავითარეს სხვა საშუალებები, რათა აირჩიონ და პრიორიტეტებად დააღაგონ ევროკავშირის დო-კუმენტები შემოწმებისთვის – ან მუდმივად, ან შეხვედრამდე შერჩე-ვის მეშვეობით. პირველის ხანგრძლივი მაგალითია თემთა პალატის ევროპული ზედამხედველობის კომიტეტი. მისი მთავარი ამოცანა იყო ყველა სახის დოკუმენტის შემოწმება და მათი არჩევა, რომელსაც სამართლებრივად ან პოლიტიკურად მნიშვნელობის მქონედ მიჩნე-ვდა. არსებულ დოკუმენტებზე უნდა გამართულიყო საჯარო დებატები, საგანგებოდ შეკრებილ ევროკავშირის კომიტეტზე ან გამონაკლის შემთხვევაში, მთელი პალატის კომიტეტზე. ხოლო მეორის მაგა-ლითია ევროკავშირთან დაკავშირებული გარკვეული საკითხების ან საკანონმდებლო დოსიების პრიორიტეტებად დალაგება კომისიის სამუშაო პროგრამის (CWP) ზედამხედველობის საფუძველზე. ამის დადებითი მხარე არა მხოლოდ საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერებაა ყველაზე მნიშვნელოვან და საფრთხილო დოსიებზე, არამედ, პარლამენტებს შეუძლიათ მოემზადონ კომისიის წინადადე-ბის გამოქვეყნებისთვის და წინასწარ მიიღონ საჭირო ინფორმაცია, მაგალითად ექსპერტების მოსმენების გამართვით, ან სპეციალიზე-ბული მუდმივი კომიტეტებისა და თავიანთი მთავრობების დაჩქარე-ბით, რომ სჭირდებათ უფრო დეტალური ინფორმაცია. ეს პრაქტიკა პირველად გამოიყენა ნიდერლანდის ტუედე კამერმა 2007 წელს (იხი-ლეთ Hogenauer 2015: 254). აქ EAC განიხილავს სამუშაო პროგრამას

ევროკავშირის საქმეებზე მიმავრებულ კაბინეტის წევრთან ერთად, მაშინ, როცა მუდმივი კომიტეტები დამატებით ახდენენ ზედამხედველობას მათ პორტფელში შემავალ თემებზე. ზედა პალატასა და ინსტიტუციებს შორის ურთიერთობაზე პასუხისმგებელ ევროკომისართან ერთად ტუედე კამერი ასევე მართავს დებატებს კომისიის სამუშაო პროგრამასთან დაკავშირებით(CWP). ამის საფუძველზე, მოიხაზება პრიორიტეტული საკითხების სია, რომელიც მიიღება პლენარულ სხდომაზე და შეიცავს მინიშნებებს, თუ რომელ დოკუმენტებზე სურს პარლამენტს საზედამხედველო რეკურსის მობილიზება და სუბსიდიარობის ტესტის გავლა. პრიორიტეტებად დალაგების პროცედურის შედეგად ხდება ბევრი დოკუმენტის გაფილტვრა: რამდენიმე ასეული ინიციატივიდან, რომელსაც შეიცავს კომისიის შეთავაზება, ტუედე კამერი ზედამხედველობისა და სუბსიდიარობაზე შემოწმებისთვის, ჩვეულებრივად, ირჩევს ძალიან ცოტას. კომისიის სამუშაო პროგრამის (CWP)-ს გამოყენების პრაქტიკა სხვა პარლამენტებშიც ფართოდ გავრცელდა, მიუხედავად იმისა, რომ არ არის ნათელი, ეს პროცედურები დეტალურად არის დამუშავებული თუ არა: COSAC-ის მოხსენების თანახმად, (2016a), 22 პარლამენტის შესაბამისმა პალატამ დაადგინა ზედამხედველობის პრიორიტეტები 2016 წლის კომისიის სამუშაო პროგრამის(CWP) მიხედვით და 5 მათგანი იმავს გაკეთებას გეგმავს.

მაგალითად, ბულგარეთში, ეროვნულმა ასამბლეამ ძალიან ადრე (2007-ში) დანერგა პრიორიტეტებად დალაგების სქემა, რომელშიც EAC-ი მუდმივ კომიტეტებთან ერთად შეიმუშავებს ყოველწლიურ სამუშაო პროგრამას ევროკავშირის საკითხებზე და ჩარჩო კანონებზე, რაც საშუალებას აძლევს, რომ გამართოს დისკუსია და შეხვედრამდე ჩამოაყალიბოს პოზიციები ევროკავშირის კანონმდებლობაზე, რაც მისთვის მნიშვნელოვანია, სანამ ევროკომისიის ინიციატივა გამოქვეყნდება. (Kanev 2015: 449).

ხორვატიაში მთავრობა ვალდებულია, თითოეული წლის იანვრის შუა რიცხვებში, პარლამენტს წარუდგინოს ჩარჩო საკანონმდებლო აქტების სია, რომელსაც ის ევროკავშირის დონეზე განსახილველად ვარაუდობს. პარლამენტი იყენებს ამ სიას, ისევე როგორც კომისიის სამუშაო პროგრამას და საბჭოს პრეზიდენტების სამუშაო პროგრამებს, რომ შემდეგი წლისთვის შეიმუშაოს საკუთარი სამუშაო პროგრამა (Butkovic 2015: 465). შემდეგ მთავრობამ ევროკავშირის შესახებ სა-

მთავრობო მონაცემთა ბაზების მეშვეობით პარლამენტისთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახადოს ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც დაკავშირებულია პარლამენტის სამუშაო პროგრამასთან და ასევე მიაწოდოს დამატებითი ინფორმაცია საკანონმდებლო პროცესსა და საკუთრივ მის პოზიციასთან დაკავშირებით. ამ ყველაფრის დადებითი მხარეა ძალიან კონცენტრირებული და მიზანმიმართული ზედამხედველობა. თუმცა, პოტენციური უარყოფითი მხარე ალბათ იქნება შეზღუდული წვდომა ევროკავშირთან დაკავშირებულ სამთავრობო მონაცემთა ბაზაზე, რაც განპირობებული იმით, რომ ევროკავშირის ჩარჩო შეთავაზება შესულია პარლამენტის სამუშაო პროგრამაში.

### **5.2.2 ევროკავშირის საქმეებზე პასუხისმგებელი პარლამენტარების დანიშვნა**

მასტენბროკის (2014) თანახმად, საპარლამენტო ზედამხედველობის გამრდის კიდევ ერთი სტრატეგიაა კონკრეტულ დოსიეებზე/საკითხებზე პასუხისმგებლობის მინიჭება პარლამენტის წევრებისთვის. პოლონეთის სეიმი იყენებს მომხსენებლების სისტემას, რომლებსაც ავალებს ევროკავშირის საკანონმდებლო წინადადებებზე მუშაობას. ეს მომხსენებლები არიან ევროპულ საქმეთა კომიტეტის (EAC) წევრები, რომელთა ინტერესია კომისიის წინადადების დეტალური შემოწმება. თუ მიღებული იქნება დასაბუთებული მოსაზრება, მომხსენებლის მოვალეობაა მოსაზრების ჩარჩოს შემუშავება. ის ასევე პასუხისმგებელია, რომ დაესწროს ევროკავშირის შესაბამის შეხვედრებს ან საპარლამენტაშორისო შეხვედრებს, სადაც ამ წინადადების განხილვა ხდება. თუმცა, მომხსენებელს არ აქვს EAC-ის მანდატი და არ შეუძლია, მთელი პოლონეთის სეიმის ხედვა წარადგინოს ასეთ შეხვედრებზე, თუ არ არსებობს საერთო შეთანხმება ან უკვე არ არის მიღწეული შეთანხმება არგუმენტირებული მოსაზრების გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით (Mastenbroek et.al. 2014).

ბელგიის ქვედა პალატა იყენებს „ქომაგების“ სისტემას: თითოეული სექტორული კომიტეტი ნიშნავს ასეთ ევროქომაგს თავისი წევრებიდან, რომლის ამოცანაა, თვალი ადევნოს ევროკავშირის გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, რომელიც ამ კომიტეტისთვის არის რელევანტური. მთავარი მიზანია, რომ ამ პარლამენტარებმა სტიმული



მისცენ სხვა კომიტეტის წევრებს, რომ შეისწავლონ და დეტალურად შეამოწმონ ევროპული საკანონმდებლო დოსიეები. მეტიც, ევროკომისიის ოფიციალურად პასუხისმგებელია არგუმენტირებული მოსაზრებების შემუშავებაზე EWS-ს ფარგლებში, და მაშასადამე, პოტენციურად ძალუძს სუბსიდიარობის საკითხების შემოწმების სტიმულირება.

2013 წლის მდგომარეობით პორტუგალიაში პარლამენტარს ნიშნავენ მომხსენებლად ევროპული საბჭოს დღის წესრიგისა და მთავრობიდან მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებით და სთხოვენ, რომ მონიტორინგი გაუწიოს ამ საკითხებს პარლამენტის მხრიდან (Jančić, 2015: 377).

### **5.3 მეინსტრიმინგი: სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი კომიტეტების ჩართულობა**

ევროპულ საკითხებთან გამკლავების უნარი დამოკიდებულია იმ კომიტეტების რაოდენობაზე, რომლებიც ჩართული არიან ევროპულ საქმეებში და ასევე, მათ „იურისდიქციაზე“. ზოგიერთ პარლამენტში ევროპული საკითხების მოგვარების ერთადერთი პლატფორმა EAC-ია, მეტ-ნაკლებად ინტენსიური თანამშრომლობით ან შეთანხმების შესაძლებლობით სპეციალიზებულ მუდმივმოქმედ კომიტეტებთან. სხვა პარლამენტებში სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი კომიტეტები პასუხისმგებელი არიან ევროპულ საქმეთა ზედამხედველობაზე მათთვის მნიშვნელოვან სპეციფიკურ პოლიტიკურ სფეროში. ამ ორი გამოსავლიდან ერთ-ერთის არჩევა საკმაოდ მარტივია. ევროპულ საქმეთა კომიტეტებს შეუძლიათ ჩაატარონ საჭირო ექსპერტიზა ევროპული პოლიტიკური სისტემისა და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით, მაშინ, როცა სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი კომიტეტები ამ ფუნქციას მოკლებული არიან. მეტიც, EAC-ებმა შეიძლება შეიმუშაონ უფრო ინტეგრირებული ხედვა ევროპულ საკითხებზე. მეორე მხრივ, ისინი უნდა გაუმკლავდნენ ყველა ევროპულ საკითხს, რომლებიც ფარავს მთელ რიგ პოლიტიკურ სფეროებს და რომლებიც მნიშვნელოვანია შიდა პოლიტიკაშიც.

ევროკავშირის საქმიანობის მონიტორინგის გადაცემას მუდმივმოქმედ კომიტეტებზე ან სპეციალური ქვეკომიტეტების შექმნას, სანაცვლოდ, ის დადებითი მხარე აქვს, რომ ბევრი პარლამენტარი

ერთვება ევროკავშირის საქმეებში, რაც ხელს უწყობს პარლამენტში ევროკავშირის საქმეების შესახებ ცნობადობისა და მათზე პასუხისმგებლობის განცდის გაჩენას. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ევროკავშირის პოლიტიკის ზედამხედველობა იმაზეცაა დამოკიდებული, რამდენად კვალიფიცირებული ექსპერტი ახორციელებს მას. თუმცა, გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ, რადგანაც სპეციალიზებული კომიტეტების ჩართვა არ არის სავალდებულო და ასევე არ აქვთ რაიმე ოფიციალური გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება საპარლამენტო მანდატებთან ან რეზოლუციებთან დაკავშირებით, მათ ძალიან ნელა შეუძლიათ რეაგირება. მაგალითად დანიის პარლამენტმა შემოიღო მინისტრიმინგის გარკვეული საზომი, რაც ნიშნავს, რომ ის ინარჩუნებს უფლებას, რომ გამოუშვას ბრძანებები ან დასაბუთებული EWS მოსაზრებები სწორედ ევროპულ საქმეთა კომიტეტის (EAC) ფარგლებში, – განსაკუთრებით მუდმივმოქმედი კომიტეტების მონაწილეობით EWS-ში და მათი დავალდებულებით, რომ მოსაზრება წარმოადგინონ საკანონმდებლო წინადადებებზე, თუ EAC-ი მოითხოვს. თითოეული კომიტეტის მონაწილეობაც განსხვავდება და დამოკიდებულია ინდივიდუალურად პარლამენტარების, განსაკუთრებით კი, თავმჯდომარის მონაწილეობაზე (Christensen 2015:278). გარდა ამისა, მუდმივმოქმედი კომიტეტების წევრები დროდადრო აღშფოთებას გამოხატავენ ინტერვიუებში იმის გამო, რომ „EAC-თვის მუშაობენ“ და თავად არ შეუძლიათ მანდატებისა და არგუმენტირებული მოსაზრებების გამოცემა. ქრისტიანსენი ასევე აღნიშნავს (2012), რომ მუდმივმოქმედი კომიტეტების მონაწილეობას უფრო მეტად ართულებს ის ფაქტი, რომ მათი მოქმედების ლოგიკა EAC-გან განსხვავებულია. მაშინ, როცა EAC-ის სხდომები ფართო კონსენსუსით ხასიათდება ევროკავშირის საკითხებზე და თანამშრომლობა იგრძნობა პარტიებს შორის, სხვა კომიტეტებში უფრო „მთავრობა ოპოზიციის წინააღმდეგ“ შეჯიბრის ლოგიკა მოქმედებს.

აქ, საუკეთესო პრაქტიკა აერთიანებს ორივე სფეროს საუკეთესო ნაწილს, რაც გულისხმობს მუდმივმოქმედი კომიტეტებისთვის ფართო უფლებამოსილების გადაცემას და, ამავდროულად EAC-ის, როგორც წამყვანი კომიტეტის ან როგორც სხვა კომიტეტებს შორის მთავარი მედიატორის, მონაწილეობას.

მაგალითად, შვედეთის რიკსდაგში ზედამხედველობის პროცესი დეცენტრალიზებულია, მაგრამ ბრძანების გაცემის უფლება EAC-ს რჩება. მუდმივმოქმედი კომიტეტები მონაწილეობენ ევროკავშირის პოლიტიკის ფორმირების ადრეულ ეტაპზე. მაშასადამე, მთავრობა ინფორმაციას აწვდის კომიტეტებს სამუშაოს მიმდინარეობის შესახებ ევროკავშირის სამუშაო ჯგუფში ან COREPER-ში, სასურველია, ამ ეტაპებამდე. შემდეგ კომიტეტებს შეუძლიათ მოიწვიონ კაბინეტი ან მინისტრიალის წარმომადგენლები ევროკავშირის წინადადების დეტალურად განსახილველად, რისი შედეგიცაა ან წერილობითი განცხადება ან ზეპირი პოზიციის ჩამოყალიბება, რომელიც აისახება კომიტეტის ჩანაწერში. ორივე იძლევა მნიშვნელოვან საფუძველს მოლაპარაკების მანდატის გასაცემად, რაც ევალეზა EAC-ს საბჭოში გასამართ მოლაპარაკებებამდე.

რაც შეეხება ფინეთს, აქ მთავრობამ ედუსკუნტას დაუყოვნებლივ უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია საბჭოს გადაწყვეტილებებისთვის საჭირო წინადადებებისა და ევროკავშირის სხვა საქმეთა შესახებ, ჩვეულებრივად წერილის მეშვეობით, სადაც აღწერილია ევროპული დოკუმენტის შინაარსი და კაბინეტის პოზიცია. შემდეგ ედუსკუნტას სპიკერი საკითხს დიდ კომიტეტზე გაიტანს და მოსთხოვს ერთ ან – უმეტეს შემთხვევაში – მეტ მუდმივმოქმედ კომიტეტს მოსაზრების წარდგენას დიდი კომიტეტისთვის. მუდმივმოქმედ კომიტეტებს აქვთ კონსტიტუციური უფლება, და ასევე ვალდებულება, რომ მოხსენება წარუდგინონ დიდ კომიტეტს (ფინეთის კონსტიტუციის 96-ე თავი), ხოლო ნაკლებად მნიშვნელოვან კითხვებზე მინიმუმ სამი კომიტეტი მოკლედ ახსნის თავის პოზიციას კომიტეტის შეხვედრის ჩანაწერებში (მაგალითად, დაწერს, რომ კომიტეტი ეთანხმება მთავრობის პოზიციას) (Raunio 2015: 410 f.). თუ ერთზე მეტი სპეციალიზებული კომიტეტი წარადგენს თავის მოსაზრებას, დიდი კომიტეტი შეაჯამებს და პოზიციებს შეაჯერებს. საკითხის განხილვის შემდეგ დიდი კომიტეტი ჩამოყალიბებს საპარლამენტო რეკომენდაციას შეჯამების ფორმით და წარუდგენს მთავრობას. რაუნიოს აზრით, დიდი კომიტეტი შემთხვევების 90-95%-ში ეთანხმება მუდმივი კომიტეტების აზრს. (Raunio 2015: 412).

გერმანიის ბუნდესტაგსა და ტუედე კამერში სპეციალიზებული კომიტეტები ევროკავშირის პოლიტიკას საკუთარი სფეროს მიხედვით

განიხილავს, მაშინ, როცა EAC პასუხისმგებელია ევროპული ინტეგრაციის ყველა ფუნდამენტურ საკითხზე, მაგრამ ასევე ასრულებს შუამავლის როლს და კოორდინირებას უწევს მუდმივი კომიტეტების მუშაობას. თუნდაც ბუნდესტაგში, ამას შემდეგ მოჰყვება ჯერ კიდევ საკმაოდ ხანგრძლივი პროცედურა: ბუნდესტაგის ევროპულ საქმეთა დირექტორატი შეიმუშავებს თავდაპირველ წინადადებას, თუ რომელი დოკუმენტები უნდა დალაგდეს პრიორიტეტების მიხედვით და რომელი კომიტეტებისთვის (წამყვანი კომიტეტი და სხვა კომიტეტები, რომელთაც აქვთ საკონსულტაციო ფუნქცია). შემდეგ ეს მოსაზრება გადაეგზავნება EAC-ის თავმჯდომარეს, რომელიც სხვა კომიტეტების თავმჯდომარეებთან შეთანხმებით მოამზადებს დოკუმენტების სიას, რომელთა ზედამხედველობაც უნდა მოხდეს და რომელი კომიტეტების მიერ. საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს ბუნდესტაგის პრეზიდენტი პარლამენტის პარტიული ჯგუფების საპარლამენტო მდივნებთან შეთანხმებით. მიუხედავად იმისა, რომ პროცესი ძირითადად დოკუმენტებზეა დაფუძნებული, დაახლოებით 4 კვირა სჭირდება.<sup>30</sup> შემდეგ შერჩეული დოკუმენტები პასუხისმგებელი კომიტეტების დღის წესრიგში უნდა შევიდეს. მას შემდეგ, რაც წამყვანი კომიტეტი იმსჯელებს დოკუმენტზე, შეიმუშავებს წინადადებას მოსაზრების ან რეზოლუციისთვის და მონაწილე კომიტეტებს, განსაკუთრებით კი EAC-ს მისცემს კომენტარების გაკეთების საშუალებას, ჩარჩო მოსაზრება/რეზოლუცია უნდა გავიდეს პლენარულ სხდომაზე, სადაც მიიღება საბოლოო გადაწყვეტილება (იხილეთ §9 93a-93c ბუნდესტაგის მუდმივი ბრძანებები).

ამ ყველაფრისგან განსხვავებით, ნაციონალურატში ბევრად ცოტა პროცედურის გავლაა საჭირო (Auel 2016). საპარლამენტო ადმინისტრაციის პირველადი წმინდად სამართლებრივი შეფასების შემდეგ, ამ დოკუმენტების პოლიტიკურ შესაბამისობას აფასებს ე.წ. საპარლამენტო პარტიული ჯგუფების „მრჩეველთა გუნდი“, რომელიც ასევე იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას იმ დოკუმენტებზე, რომელთა განხილვა უნდა მოხდეს EAC-ის ფარგლებში, ევროკავშირის საქმეებზე მომუშავე თანამშრომელთა ყოველკვირეულ შეხვედრაზე. (Miklin 2015). მიუხედავად იმისა, რომ ნაციონალურატის დიდი კომიტეტი ოფიციალურად არის მთავარი საპარლამენტო ორგანო, რომელიც ევროკავშირის საკითხებზე მუშაობს, ამ საკითხების უმეტესობა

30 განრივი იხილეთ COSAC 2010: 74.

ევროკავშირის საქმეთა ქვეკომიტეტს გადაეცემა. მაშინ, როდესაც დოკუმენტების პრიორიტეტებად დალაგება და შერჩევის პროცესი დასრულდება, სხვა კომიტეტებთან თანამშრომლობის ან პლენარული სხდომის საჭიროება ქრება.

#### 5.4 ადმინისტრაციების როლი პარლამენტების მხარდაჭერაში

ადმინისტრაციის თანამშრომლები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საპარლამენტო შედამხედველობის განხორციელებაში პარლამენტარებისთვის დახმარების გაწევის კუთხით. მაგრამ, რადგანაც საპარლამენტო შედამხედველობაც განსხვავებულია წევრი ქვეყნების მიხედვით, ადმინისტრაციის თანამშრომლების რაოდენობა და როლიც ერთმანეთისგან განსხვავდება (Hogenauer and Christiansen 2015: 125). ასევე დიდად განსხვავდება თანამშრომელთა რაოდენობა, რომლებიც მხარს უჭერენ პარლამენტარებს. აღსანიშნავია, რომ გერმანიის ბუნდესტაგს მხარს უჭერენ პარლამენტის თანამშრომლები, რომლებიც არიან „ყველაზე მეტნი არიან“ სხვა ეროვნულ პარლამენტებთან შედარებით (Hoing 2015: 201) – 65<sup>31</sup> თანამშრომელი 598+<sup>32</sup> პარლამენტარზე. ეს მაჩვენებელი ძალიან განსხვავდება ესპანეთის პარლამენტისგან, სადაც ადმინისტრაციის მხოლოდ 6 თანამშრომელი მუშაობს 616 პარლამენტარისთვის. თუმცა, რა თქმა უნდა, ამ თანამშრომლების კვალიფიკაციის ხარისხი „უბრალოდ რაოდენობაზე არ არის დამოკიდებული“ (Hogenauer and Christiansen 2015: 125). ჩეხეთის ზედა პალატაში პარლამენტის 7 თანამშრომელია, რომელიც მხარს უჭერს 81 პარლამენტარს და როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, უფრო მეტ ადმინისტრაციულ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საპარლამენტო ინსტიტუტი, თუმცა კადრების ხშირი მონაცვლეობა განაპირობებს ამ მხრივ მცირე სამუშაო გამოცდილების დაგროვებას (Hrabalek and Strelkov 2015: 499).

იმ ფაქტს, რომ ადმინისტრაციის თანამშრომლები ნეიტრალური უნდა იყვნენ და უნდა იმუშაონ ყველა პოლიტიკური ჯგუფისთვის,

31 2018 წლის იანვრიდან, იხილეთ: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47765815\\_kw47\\_ua\\_europa/214002](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/47765815_kw47_ua_europa/214002)

32 პარლამენტარების რაოდენობა ბუნდესტაგში იცვლება ზედმეტი ადგილების რაოდენობის მიხედვით. 2017 წლის არჩევნებამდე იყო 631 პარლამენტარი, ახლა კი – 709.

ემხრობიან წევრი ქვეყნების უმეტესობაში (Hogenauer and Neuhold 2015). ამის ერთ ერთი მაგალითია შვედეთის რიკსდაგი. როგორც პარლამენტის ვებგვერდზე აღნიშნული, თანამშრომლები აპოლიტიკური ნიშნით არიან შერჩეული, რაც გულისხმობს, რომ ისინი ეხმარებიან რიკსდაგში წარმოდგენილ რვავე პარტიას. მეტიც, მათ არ აქვთ უფლება, უპირატესობა მიანიჭონ რომელიმე კონკრეტულ პარტიას. ისინი ინარჩუნებენ სამსახურს არჩევნების შედეგად ახალი პოლიტიკური უმრავლესობის მოსვლის შემთხვევაშიც (<http://www.riksdagen.se/en/committees/the-parliamentary-committees-at-work/>). თუმცა, სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, გერმანიაში ბრიუსელის საქმეკავშირეო ოფისს აქვს პარტიული განზომილება. ბრიუსელის ოფისი განიხილებოდა, როგორც გერმანულ საპარლამენტო ჯგუფებს შორის კავშირების გაძლიერების საშუალება ევროპარლამენტში. შესაბამისად, პარლამენტის თანამშრომლებს ნაწილობრივ საპარლამენტო პარტიები ირჩევენ.

თუ შევხედავთ იმ როლს, რასაც ადმინისტრაციის თანამშრომლები თამაშობენ პარლამენტარების მხარდაჭერაში ევროკავშირის საქმეების საპარლამენტო ზედამხედველობის კუთხით, აღმოვაჩინოთ, რომ მათ მნიშვნელოვანი როლი აქვთ კომისიის წინადადებებისა და გამოსაყენებელი ინსტრუმენტების შერჩევისა და პრიორიტეტებად დალაგების საქმეში. თუმცა, საბოლოოდ, ინსტრუმენტების შერჩევისა და გადაწყვეტილებების მიღების პრეროგატივა პარლამენტარებს აქვთ. (Hogenauer and Neuhold 2015).

საინტერესოა, რომ ავსტრიაში ეს შერჩევა ხდება როგორც ადმინისტრაციული, ისე პოლიტიკური მოხელეების მიერ. პარლამენტის ადმინისტრაციის თანამშრომლები (Parlamentsdirektion) ამოწმებენ, წინადადება არღვევს თუ არა სუბსიდიარობის პრინციპს, მაგრამ ამას წმინდად სამართლებრივ საფუძველზე აკეთებენ. შემდეგ პოლიტიკური „სკრინინგი“ ხორციელდება პარტიული თანამშრომლების მიერ, რომლებიც პოლიტიკური ჯგუფებისთვის მუშაობენ.<sup>33</sup> საპარლამენტო ადმინისტრაცია ასევე თამაშობს როლს EAC-ის შეხვედრების დღის წესრიგის შემუშავებაში იმ წინადადებების ჩამონათვალის გაკეთებით, რომელიც შეიძლება პრობლემატური იყოს სუბსიდიარობის

---

33 თითოეულ პოლიტიკურ ჯგუფს ჰყავს მინიმუმ ერთი ოფიციალური თანამშრომელი, ვინც უმთავრესად ევროკავშირის საქმეებზე მუშაობს.

პრინციპის გადასახედიდან. დღის წესრიგის შესახებ პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის შეთანხმება ხდება კონსენსუსის პრინციპით, თუმცა, ჩვეულებრივად, ისინი მიჰყვებიან ადმინისტრაციის თანამშრომლების რჩევას (Miklin 2015: 396).

იგივე ფენომენი შეიძლება შევნიშნოთ გერმანიაშიც, სადაც პარლამენტის ადმინისტრაციის თანამშრომლებს საპარლამენტო პარტიებთან ერთად მთავარი პასუხისმგებლობა აკისრიათ ევროკავშირის დოკუმენტების პრიორიტეტებად დალაგებაში. აღსანიშნავია, რომ ბუნდესტაგის ადმინისტრაციაში არსებული სექცია ევროკავშირის შესახებ 2013-ში გაფართოვდა და გადაიქცა ბუნდესტაგის ადმინისტრაციის „სრულუფლებიან“ ქვეგანყოფილებად. ამ ქვეგანყოფილებაში შეიქმნა „ანალიზის, კონსულტაციისა და პრიორიტეტებად დალაგების“ სექცია, რომელიც პასუხისმგებელია ევროკავშირის დოკუმენტების მუდმივმოქმედი კომიტეტებისთვის გადაცემაზე. მას ეხმარება ბრიუსელში არსებული ბუნდესტაგის სამეკავშირეო ოფისი. როგორც ასეთი, ეს ქვეგანყოფილება არის „მთავარი აქტორი ევროკავშირის საქმეებში ბუნდესტაგის ადმინისტრაციაში“ (Buche and Fleischer 2015: 9).

შვედეთში, სადაც, როგორც აღინიშნა, კომიტეტები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს, თითოეულ მათგანს თავისი სამდივნო აქვს. მას ხელმძღვანელობს კომიტეტის მდივანი და დაკომპლექტებულია 5-დან 10-მდე თანამშრომლით. ისინი წევრებს ეხმარებიან გადაწყვეტილებებისთვის წინადადებების შემუშავებაში, ხოლო შემდეგ რიკსდაგი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. თანამშრომლები ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ევროკავშირის მწვანე და თეთრი წიგნებისა და სხვა დოკუმენტების შესახებ განცხადებების მომზადებაში, რომლებიც შემდეგ განიხილება და რომლებზეც საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღება პალატაში.<sup>34</sup>

ნიდერლანდების ქვედა პალატის ადმინისტრაცია, შვედეთის პარლამენტი და საფრანგეთის პარლამენტი ზოგადად ცდილობენ კომიტეტებისთვის დაბალანსებული არგუმენტების მიწოდებას საკითხის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ რუმინეთის წარმომადგენელთა პალატის ადმინისტრაცია ანალიტიკურ ინფორმაციას გასცემს მხოლოდ მოთხოვნის საფუძველზე. ნიდერლანდების ქვედა პალატის შემთხვე-

34 იხილეთ: <http://www.riksdagen.se/en/committees/the-parliamentary-committees-at-work/>

ვაში, მოხელეები ცდილობენ, პარლამენტის წევრებს მიაწოდონ დაბალანსებული არგუმენტები, რათა პოლიტიკოსები უფრო აქტიურად ჩაერთონ ევროკავშირის საქმეთა განხილვის პროცესში (Hogenauer and Neuhold 2015).

თუმცა, საპარლამენტო ადმინისტრაციათა უმრავლესობა გასცემს მხოლოდ დოკუმენტების შეჯამებულ ვერსიას ან სხვადასხვა არგუმენტთა სიას, ხოლო საპარლამენტო დოკუმენტების ჩარჩოს შეიმუშავებს მხოლოდ კომიტეტებში გამართული დებატების შემდეგ. გერმანიის ბუნდესრატის თანამშრომლები, მაგალითად, შეიმუშავებენ დასაბუთებულ მოსაზრებებს, რომლებიც თავად ბუნდესრატში გამართულ დებატებს ეყრდნობა. იშვიათ შემთხვევებში პარლამენტის ადმინისტრაციები კომიტეტში გამართულ დებატებამდე გასცემენ ჩარჩო ვერსიებს დასაბუთებული მოსაზრებისთვის – მაგალითად ბელგიის წარმომადგენელთა პალატის ევროპულ საქმეთა განყოფილების თანამშრომლები, რუმინეთის სენატისა და პოლონეთის სეიმის, ასევე საფრანგეთის პარლამენტის ადმინისტრაციის თანამშრომლები, ხოლო სლოვაკეთის პარლამენტის შემთხვევაში, ეს ხდება თავმჯდომარის მოთხოვნის საფუძველზე (Hogenauer and Neuhold 2015).

და ბოლოს, ჩეხეთის პარლამენტს ადმინისტრაციის მეშვეობით განსაკუთრებით მარტივად მიუწვდება ხელი ადრეულ ინფორმაციაზე (Hrabalek and Strelkov 2015: 499; Wessels et.al.2013: 33): ორივე პალატის თანამშრომლები (ჩვეულებრივად, ევროკავშირის განყოფილების ხელმძღვანელი ან მისი მოადგილე თითოეულ პალატაში) პირდაპირ მონაწილეობენ მთავრობასთან არსებულ ევროკავშირის კომიტეტში, რომელიც არის აღმასრულებელი ორგანოს საკოორდინაციო მექანიზმი. მაშინ, როცა საბოლოო პოზიცია მტკიცდება მინისტრის დონეზე, მათ, როგორც ასოცირებულ წევრებს, შეუძლიათ დაესწრონ სამუშაო დონის შეხვედრებს, სადაც მზადდება და ინტენსიურად განიხილება მთავრობის პოზიცია ევროპულ საბჭოში წარსადგენად. გარდა ამისა, ორივე პალატის თანამშრომლებს მიუწვდებათ ხელი შიდა, არასაჯარო მონაცემთა ბაზებზე და მაშასადამე, საბჭოს ყველა სამუშაო ჯგუფის მონაცემებსა და COREPER-ის შეხვედრების შესახებ ინფორმაციაზე. შედეგად, ჩეხეთის პარლამენტს ფართოდ და, განსაკუთრებით, ადრე მიუწვდება ხელი ევროკავშირის ყველა საკითხთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე.



## 6. შეჯამება: შედარებითი ანალიზი

როგორც კვლევაში გამოჩნდა, როდესაც საქმე ეხება პოლიტიკის შემმუშავებლის როლს, დიდი განსხვავებები იკვეთება პარლამენტებსა და პალატებს შორის. დანიის, ფინეთისა და შვედეთის პარლამენტები ცნობილი არიან ევროკავშირის პოლიტიკის ზედამხედველობით და ყველაზე აქტიური „პოლიტიკის შემმუშავებლები“ არიან, როდესაც საქმე ეხება მანდატების ან რეზოლუციების გაცემას ევროკავშირის დოკუმენტებსა და გადაწყვეტილებებზე. თუმცა, ამავე ჯგუფში ირიცხებიან ნიდერლანდების ტუედე კამერი, გერმანიის ორივე პალატა, ბალტიისპირეთის პარლამენტები, სლოვაკეთის პარლამენტი და სლოვენის ნაროდნა რადაც.

მეორე როლი, რომელსაც ეროვნული პარლამენტები უფრო და უფრო ითავსებენ, არის საჯარო ფორუმის როლი, მაგალითად ღია დებატები ევროკავშირის საქმეებთან დაკავშირებით (იხილეთ 3.4 თავი). პარლამენტები/პალატები, რომლებიც საერთო დროის (შედარებით) მაღალ პროცენტს უთმობენ ევროკავშირის თემების განხილვას, არიან ავსტრიის, გერმანიის, ფინეთის, უნგრეთის, იტალიის, ლუქსემბურგისა და მალტის პარლამენტები. იგივე შეიძლება ითქვას ჩეხეთის სენატზე, ნიდერლანდების ქვედა პალატასა და გაერთიანებული სამეფოს ლორდთა პალატაზე. ბელგიის, ესტონეთის, საბერძნეთის, პოლონეთის, სლოვენისა და შვედეთის პარლამენტები კი საშუალო კატეგორიაში ხვდებიან. იგივე შეიძლება ვთქვათ ესპანეთის კონგრესზე, რუმინეთის ქვედა პალატაზე, ნიდერლანდების ზედა პალატაზე და გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატაზე. ხოლო პარლამენტებს/პალატებს, რომლებიც თავიანთი დროის დიდ პროცენტს არ ხარჯავენ ევროკავშირის შესახებ დებატებზე, მიეკუთვნებიან ბულგარეთის, ირლანდიის, ლატვიის, ლიეტუვის, პორტუგალიისა და კვიპროსის საკანონმდებლო ორგანოები, ასევე ჩეხეთის პარლამენტის ქვედა პალატა და ესპანეთის სენატი.

თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ პარლამენტები არიან აქტიური „ევროპული მოთამაშეები“, შემდეგნაირი სურათი იკვეთება: EWS-ს ფარგლებში ზოგიერთი ზედა პალატა უფრო აქტიურია, ვიდრე ქვედა, მაგალითად ავსტრიაში, ჩეხეთში, საფრანგეთში, გერმანიაში, იტალიასა და გაერთიანებულ სამეფოში. ნიდერლანდებში ეს სურათი

შებრუნებულია იმდენად, რამდენადაც ქვედა პალატა უფრო აქტიურად იყენებს EWS-ს, ვიდრე ზედა. პოლონეთში ორივე პალატა საკმაოდ აქტიურია, თუმცა, როგორც ზემოთაც ვნახეთ, თუ საქმე EWS-ს გამოყენებას ეხება, ერთპალატიანი რიკსდავი ლიდერობს (იხილეთ: 4.1.2 სექცია). აქტიურ პარლამენტთა რიცხვში მოიაზრებიან მალტისა და ლუქსემბურგის საკანონმდებლო ორგანოებიც. EWS-ს თვალსაზრისით არცთუ ისე აქტიური არიან სლოვენის, ლატვიის პარლამენტები და გერმანიის ბუნდესტაგი.

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, პორტუგალიის პარლამენტი ძალიან აქტიურია პოლიტიკური დიალოგის თვალსაზრისით. მის გარდა, ამ თვალსაზრისით აქტიური პალატებია იტალიის სენატი და გერმანიის ბუნდესრატი (ორივე ქვეყნის ზედა პალატა გაცილებით აქტიურია, ვიდრე ქვედა). შებრუნებული ტენდენციით ხასიათდება გაერთიანებული სამეფო, სადაც თემთა პალატა უფრო აქტიურია, ვიდრე ლორდთა პალატა. ხოლო ავსტრიის, დანიის, ლიეტუვის, ლუქსემბურგისა და პოლონეთის პარლამენტები საშუალო კატეგორიაში მოიაზრებიან. პოლიტიკური დიალოგის კუთხით არააქტიურია სლოვენის, ბელგიის, უნგრეთის, ფინეთის, მალტის, ლატვიის, კვიპროსის, ესტონეთისა და ხორვატიის პარლამენტები.

იმისათვის, რომ ეროვნული პარლამენტები იყვნენ ქმედითი „ევროპული მოთამაშეები“, აუცილებელი წინაპირობაა საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობა (იხილეთ 4.1.4 სექცია) ადმინისტრაციული კავშირების ქსელი ბრიუსელთან მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოების უმეტესობაში. მხოლოდ ავსტრიის ორივე პალატაში, დანიის პარლამენტში, ბელგიის სენატსა და რუმინეთის ქვედა პალატაში ანიჭებენ მას „საშუალო“ მნიშვნელობას და შესაბამისადაც ექვევნიან. იგივე შეიძლება ვთქვათ საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობის ფორმატებზე, როგორცაა მაგალითად COSAC, რომელსაც „დიდი“ მნიშვნელობა ენიჭება უმეტეს პარლამენტში, გარდა ავსტრიის, ესპანეთის, დანიის, გერმანიის ბუნდესრატის, ირლანდიის, პოლონეთის სენატის, სლოვენის ძრჟავნი სვეტის, შემთხვევებში, სადაც ისინი საშუალო როლს თამაშობენ. როდესაც საქმე ეხება IPEX-ს, კვლავ მსგავსი სურათი იკვეთება: ავსტრიასა და დანიაში ის არ არის ინფორმაციის გაცვლის „უმაღლესი საშუალება“. იგივე ეხება ნიდერლანდებს, გერმანიას, უნ-

გრეთს, ლატვიას, ლიეტუვას, სლოვენიასა და პოლონეთს (ქვედა პალატა). ხოლო სხვა პარლამენტებში ეს მექანიზმი უფრო ხშირად გამოიყენება.

ეროვნული პარლამენტების აქტივობა რა დოზით არის დამოკიდებული მათსავე ინსტიტუციურ ძლიერებაზე ევროკავშირის საქმეებში, ადმინისტრაციულ რესურსებსა და ინფრასტრუქტურაზე? ეროვნული პარლამენტების მონაწილეობა ევროკავშირის საქმეებში მხოლოდ მათ ინსტიტუციურ შესაძლებლობებზე არ არის დამოკიდებული (იხილეთ ცხრილი 8). მაშინ, როდესაც მართლა ძლიერია კავშირი ინსტიტუციურ ძლიერებასა და საპარლამენტო საქმიანობას შორის ეროვნულ არენაზე, (ე.ი პოლიტიკის შემუშავებელი), საპირისპიროდ, აქტივობები ევროპულ დონეზე, მაგალითად IPC-ში ჩართულობა და EWS-ს ფარგლებში ან პოლიტიკური დიალოგის რეჟიმში საქმიანობა, არ შეიძლება მხოლოდ ინსტიტუციური პრეროგატივებით აიხსნას. ყველაზე ძლიერი პარლამენტებიდან, მხოლოდ გერმანიის ბუნდესრათი, ლიეტუვის სეიმი, შვედეთის რიკსდაგი და ნიდერლანდების ტუედე კამერი არიან ასევე აქტიური EWS-ს ან პოლიტიკური დიალოგის კუთხით, მაშინ როცა სხვები, როგორცაა დანიის ფოლკეტინგი, ფინეთის ედუსკუნტა, გერმანიის ბუნდესტაგი ან სლოვენის ძრჟავნი ბზორი ამ ინსტრუმენტებს დიდად არ იყენებენ.

როდესაც საქმე ეხება ადმინისტრაციულ მხარდაჭერას, ასევე ვერ ვხედავთ ნათელ კორელაციას ევროკავშირის საქმეებში უფრო აქტიურ პარლამენტებსა და ადმინისტრაციული მოხელეების რაოდენობას შორის, რაც მოდის თითო პარლამენტარზე (იხილეთ 5.4 სექცია). მაშინ, როცა ნიდერლანდების ტუედე კამერს, რომელიც საკმაოდ აქტიური პარლამენტია ევროკავშირის საქმეებში, შეუძლია საკმაოდ სოლიდური რაოდენობის თანამშრომლები მიამაგროს პარლამენტარებს, პორტუგალიის პარლამენტში, რომელიც ასევე აქტიურია პოლიტიკური დიალოგის კუთხით, მხოლოდ 5 ადმინისტრაციული მოხელე ეხმარება 230 პარლამენტარს. სხვა პარლამენტების, რომლებიც არ არიან „შტატებით კარგად დაკომპლექტებული“, (როდესაც საქმე ეხება პარლამენტის წევრების/ადმინისტრაციული მოხელეების პროპორციას), მაგალითად ავსტრიის პარლამენტის ორივე პალატა, უნგრეთისა და ხორვატიის პარლამენტები, აქტიურობის დონე შესამჩნევად განსხვავდება. როგორც ზემოთაც ვახსენეთ, განსაკუთრე-

ბით გერმანიის ბუნდესტაგს შეუძლია თანამშრომლების დიდი რაოდენობის გამოყოფა პარლამენტარებისთვის დასახმარებლად. სხვა პარლამენტები, რომლებიც ამავე კატეგორიაში მოიაზრებიან, არიან: ჩეხეთის ზედა პალატა, ლიეტუვის საკანონმდებლო ორგანო, ლუქსემბურგი და კვიპროსი, ისევე, როგორც რუმინეთისა და პოლონეთის ზედა პალატები – მაშასადამე, მაინც საქმე გვაქვს შედარებით აქტიურ და ნაკლებად აქტიურ პარლამენტებთან.

თანამშრომლების რაოდენობა ევროკავშირის საქმეების მხარდასაჭერად ასევე საკმაოდ მჭიდროდ უკავშირდება კომიტეტების რაოდენობას, რომლებიც მონაწილეობენ ევროპულ საქმეებში და ასევე შედის მათ „იურისდიქციაში“. როგორც ვაჩვენეთ (5.4 სექცია), მნიშვნელოვანია ამ ორ ალტერნატივას შორის არჩევა – ერთმა მთავარმა კომიტეტმა იმუშაოს ევროკავშირის საქმეებზე თუ გადამწილდეს სექტორულ კომიტეტებზე, ანუ მოხდეს მეინსტრიმინგი. პარლამენტები, რომლებიც სრულად „მეინსტრიმულია“, ე.ი. სადაც საპარლამენტო ზედამხედველობა სრულად გადამწილებულია მუდმივმოქმედ კომიტეტებზე, არიან: ნიდერლანდების პარლამენტის ორივე პალატა, საფრანგეთის საკანონმდებლო ორგანოს ორივე პალატა, ასევე იტალიისა და გერმანიის პარლამენტების ორივე პალატა. სხვა მაგალითებიც შეიძლება დავასახელოთ რუმინეთის, ლუქსემბურგისა და შვედეთის სახით. საინტერესო შემთხვევაა გაერთიანებული სამეფო, სადაც თემთა პალატაში ფუნქციონირებს ESC, რომელსაც აქვს ზედამხედველობისა და გაფილტვრის ფუნქცია და დროებით შექმნილი ევროპული კომიტეტები, სადაც განიხილება ESC-ის მიერ შერჩეული დოსიეები. ჩეხეთის რესპუბლიკაში, პოლონეთსა და მალტაში საპარლამენტო ზედამხედველობა კონცენტრირებულია EAC-ის ხელში, მაშინ, როცა ავტრიაში ამ ტიპის სამუშაოს დიდი ნაწილი დელეგირებულია მთავარი კომიტეტის ევროკავშირთან დაკავშირებულ ქვეკომიტეტებზე.

იმისათვის, რომ პარლამენტმა ეფექტურად შეასრულოს ზედამხედველობის ფუნქცია, და რაც უფრო მნიშვნელოვანია – მთავრობის მაკონტროლებლის ფუნქცია, საჭიროა მას ხელი მიუწვდებოდეს დოკუმენტებზე, განსაკუთრებით კი საბჭოს სამუშაო ჯგუფების, COREPER-ისა და საიდუმლო დოკუმენტებზე (იხილეთ 5.1 სექცია). ასეა ავსტრიის, ჩეხეთის, ფინეთის, გერმანიის, საფრანგეთის, შვედეთის, და ყველა იმ

პარლამენტის შემთხვევაში, რომელიც საკმაოდ აქტიურია ევროკავშირის საქმეებში, და ასევე, ესპანეთის პარლამენტის ორივე პალატის შემთხვევაში. მაშინ, როდესაც უნგრეთს, პოლონეთს და ბულგარეთს „საშუალოდ“ მიუწვდებათ ხელი დოკუმენტებზე, გაერთიანებულ სამეფოში (ორივე პალატა), ბელგიის ორივე პალატაში, მალტასა და საბერძნეთში დოკუმენტებზე წვდომა უფრო შეზღუდულია.

გასაკვირი სულაც არ არის, რომ კვლევის თანახმად, არ არსებობს მარტივი პასუხი იმ კითხვაზე, პარლამენტები თამაშობენ თუ არა აქტიურ როლს ევროკავშირის საქმეებში. საბოლოო ჯამში, ჩვენ შეგვიძლია ვნახოთ როგორც უკიდურესად აქტიური პალატები, ისე – ჩამორჩენილებიც, რომელთა შორისაც დიდი უფესკრულია. თუმცა, შეფასება დამოკიდებულია არა მხოლოდ მათი ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობის დონის გამოკვლევაზე, არამედ განმარტებაზე, თუ რისგან შედგება ეს როლი. ცხადია, თუ პარლამენტის გავლენა მთავრობის ევროკავშირთან დაკავშირებულ პოლიტიკაზე ყველაზე მნიშვნელოვნად მიჩნევა ეროვნულ დონეზე, პოლიტიკის შემმუშავებლები ამ შემთხვევაში ყველაზე კარგად წარმოჩინდებიან. თუმცა, სადაც შეფასება მხედველობაში იღებს ეროვნული პარლამენტების კომუნიკაციის ფუნქციას, ზოგიერთი პოლიტიკის შემმუშავებელი გაცილებით ცუდად წარმოჩინდება. მხოლოდ რამდენიმე პარლამენტი, როგორცაა ჩეხეთის სენატი, ნიდერლანდების ტუედე კამერი, ფინეთის ედუსკუნტა და გერმანიის პარლამენტის ორივე პალატა აკმაყოფილებენ კარგად ორივე კრიტერიუმს. სურათი კვლავ იცვლება, როდესაც მხედველობაში ვიღებთ IPC-ს ან ევროპულ დონეზე საქმიანობას. მაშასადამე, პარლამენტებმა თავად შეიმუშავეს ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობის საკუთარი განსხვავებული მოდელები, რომლებიც ხაზს უსვამს სხვადასხვა როლსა და არენას (იხილეთ ასევე Auel et al. 2015b). კიდევ ორი არგუმენტი შეიძლება დავასახელოთ ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტების მონაწილეობის უფლების კიდევ უფრო გასაძლიერებლად: პირველი, ძლიერი ინსტიტუციური პრეროგატივა შეიძლება არ იყოს გარანტია, მაგრამ ის საშუალებას აძლევს პარლამენტებს, რომ შეასრულონ თავიანთი როლი. მეორე, როგორც პოლიტიკური დიალოგისა და EWS-ს შესახებ შესავალმა გვიჩვენა, პარლამენტებისთვის ევროკავშირის საქმეებში მონაწილეობის ახალი ინსტრუმენტების მიცემამ შეიძლება საპარლამენტო პრო-

ცედურების რეფორმებამდე მიგვიყვანოს და გაზარდოს პარლამენტარების მოტივაცია, რომ მონაწილეობა მიიღონ სხვადასხვა არენაზე.

თუმცა, კვლევა ასევე ხაზს უსვამს, რომ პარლამენტის მონაწილეობის ნებისმიერი შეფასება დამოკიდებულია განმარტებაზე, თუ რას უნდა ნიშნავდეს მათ როლი ევროკავშირში. თუ შიდა პოლიტიკაზე გავლენის ფუნქცია (მასასადამე გავლენის გაძლიერება მთავრობის, როგორც მომლაპარაკებლის პოზიციაზე) ყველაზე მნიშვნელოვნად მიიჩნევა, ამ შემთხვევაშიც ყველაზე კარგად პოლიტიკის შემმუშავებლები წარმოჩინდებიან. სადაც შეფასება მთავარ აქცენტს აკეთებს ეროვნული პარლამენტების კომუნიკაციის ფუნქციაზე, აქ პოლიტიკის შემმუშავებლები შედარებით ცუდად ჩანან. ორივე ტიპის აქტივობა მხოლოდ რამდენიმე პალატას ახასიათებს. მსგავსად, პარლამენტების პოლიტიკურ დიალოგში ან EWS-ში მონაწილეობის შეფასება საჭიროებს იმის გათვალისწინებას, ასეთი ჩართულობა ნამდვილად სასურველია თუ არა. როგორც ლიტერატურაში ამტკიცებენ (De Wilde and Raunio 2015), ამ საკითხებზე ფოკუსირებით, რომლებიც ჯერჯერობით მართლაც არაეფექტიანად მიიჩნევა, ახალი ინსტრუმენტები შეიძლება იყოს დროის მხარჯველი, შეიწოვოს ისედაც მწირი საპარლამენტო რესურსები და პარლამენტებს გამოაცალოს უფრო მნიშვნელოვანი ფუნქციები, მაგალითად, როგორცაა მთავრობის კონტროლი და მოქალაქეებთან კომუნიკაცია ევროკავშირის საკითხებთან დაკავშირებით. ასევე პრობლემატურია, თუ დოკუმენტების შემოწმების ფუნქციები გადაეცემა საპარლამენტო ადმინისტრაციას, რადგან ამან შეიძლება უბიძგოს მას მეტი ბიუროკრატიზაციისკენ და არა მეტი პარლამენტარიზაციის ან დემოკრატიზაციისკენ: „მართლაც არის საფრთხე, რომ ინოვაციური პროცედურა, რომელიც შეიმუშავეს დემოკრატიის ლეგიტიმურობასთან დაკავშირებულ შეკითხვებზე რეაგირებისთვის, გახდეს სუფთად ბიუროკრატიული რუტინა. „პოლიტიკური დიალოგი ზოგჯერ არც პოლიტიკურია და არც დიალოგი“ (Rozenberg 2017: 24, იხილეთ ასევე Christiansen et al. 2014).

დასკვნისათვის, საპარლამენტო მონაწილეობა უნდა დაგვეხმაროს, როგორც ლინდსეთი (2010) ამბობს, „დემოკრატიული გათიშულობის“ დაძლევაში – იმ „ძალიან დიდი გათიშულობის“, რაც არსებობს, ერთი მხრივ, მოქალაქეების აღქმაში ევროპული მმართველობისა და ბიუროკრატიის მიმართ, და მეორე მხრივ, ეროვ-

ნული ინსტიტუტების, როგორც დემოკრატიული და კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის მქონე მთავარი ორგანოებისადმი (Lindseth 2010: 10). ევროკავშირის საქმეებში პარლამენტის ჩართულობის ნებისმიერი შეფასება – არენის ან გამოყენებული ინსტრუმენტების მიუხედავად – საჭიროებს, რომ მხედველობაში მივიღოთ, თუ რა დოზით ამყარებენ კავშირს ეროვნული პარლამენტები ევროპულ პოლიტიკასა და მოქალაქეებთან.

წევრი სახელმწიფო	მანდატები/ რეზოლუციები <sup>1</sup>	დებატები <sup>2</sup>	Ews 3	Pd 4	Ipc5				Ipc ყველა
					სამეკავშირეო ოფიცრები ბრიუსელში	კონფერენციები	შეხვედრები ევროპარლამენტში	IPE X	
ავსტრიის ბუნდესრათი	C	A	A	B	1	1	1	1	C
ავსტრიის ნაციონალრათი	B	A	C	B	1	1	1	1	C
ბელგიის წარმომადგენელთა პალატა	C	B	B	C	2	2	1	2	A
ბელგიის სენატი	C	B	C	C	1	2	2	1	B
ბულგარეთის ნაროდნო საბრანიე (ეროვნული ასამბლეა)	B	C	B	B	2	2	1	2	A
ხორვატიის „ხორვატიის საბორი“ <sup>4</sup>	-	-	C	C	2	2	1	2	A
კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატა	C	C	C	C	2	2	2	2	A

ჩეხეთის დეპუტატთა პალატა (პოსლანეცკა სნემოვნა)	C	C	B	B	2	2	1	2	A
ჩეხეთის სენატი	A	A	B	A	2	2	1	2	A
დანიის ფოლკეტინგი	A	C	B	B	1	1	1	1	C
ნიდერლანდები ს სენატი (ერსტე კამერი - პირველი პალატა)	C	B	A	B	2	2	1	2	A
ნიდერლანდები ს წარმომადგენე ლთა პალატა (ტუედე კამერი - მეორე პალატა)	A	A	A	B	2	2	1	1	B
ესტონეთის რიიგიკოგუ	A	B	C	C	2	2	1	1	B
ფინეთის ედუსკუნტა	A	A	C	C	2	2	1	1	B
საფრანგეთის ეროვნული ასამბლეა	C	B	C	A	2	1	1	2	B
საფრანგეთის სენატი	B	C	A	A	2	2	1	2	A
გერმანიის ბუნდესრატი	A	A	B	A	2	1	1	1	B
გერმანიის ბუნდესტაგი	A	A	C	B	2	2	1	1	B
საბერძნეთის პარლამენტი (ვოული ტონ ელინონ)	C	B	C	B	2	2	1	2	A



უნგრეთის ეროვნული ასამბლეა (Országgyűlés)	B	A	B	C	2	2	2	1	A
ირლანდიის ეროვნული პარლამენტი (Houses of the Daireachtas)	C	C	B	B	2	1	1	2	B
იტალიის დეპუტატთა პალატა	B	A	C	A	2	2	2	2	A
იტალიის რესპუბლიკის სენატი	B	A	A	A	2	2	1	2	A
ლატვიის სეიმი	A	C	C	C	2	2	1	1	B
ლიეტუვის სეიმი	A	C	A	B	2	2	1	1	B
ლუქსემბურგის დეპუტატთა პალატა	B	A	A	B	2	2	1	2	A
მალტის წარმომადგენე ლთა პალატა	C	A	A	C	2	2	1	2	A
პოლონეთის სეიმი	B	B	A	C	2	2	1	1	B
პოლონეთის სენატი	B	B	A	B	2	1	1	2	b
პორტუგალიის რესპუბლიკის ასამბლეა	C	C	B	A	2	2	1	2	A
რუმინეთის დეპუტატთა პალატა	B	C	B	A	1	2	2	2	A
რუმინეთის სენატი	B	B	B	A	2	2	2	2	A

სლოვაკეთის ეროვნული საბჭო (ნაროდნა რადა)	A	C	B	C	2	2	1	2	A
სლოვენის ეროვნული საბჭო (ძრუაენი სვეტ)	C	B	C	C	2	1	1	1	B
სლოვენის ეროვნული ასამბლეა (ძრუაენი ზბორ)	A	B	C	C	2	2	0	1	B
ესპანეთის პარლამენტი (კორტეს ჯენერალს)	B	B	A	A	2	1	1	2	B
ესპანეთის სენატი	B	C	-	-	2	1	1	2	B
შვედეთის რიკსდაგი	A	B	A	A	2	2	1	2	A
გაერთიანებულ ი სამეფოს თემთა პალატა	B	B	B	A	2	2	1	2	A
გაერთიანებულ ი სამეფოს ლორდთა პალატა	C	A	A	B	2	2	2	2	A

მეშვიდე ცხრილი: ევროკავშირის საქმეებში საპარლამენტო საქმიანობის შედარება

შენიშვნა: A-მაღალი, B-საშუალო, C-დაბალი აქტივობა. წყაროები: 1 2 ეყრდნობა OPAL-ის მონაცემებს, იხილეთ აუელი და სხვები 2015a, 3 4 ეყრდნობა ევროკომისიის ყოველწლიურ მოხსენებებს online at [https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en), 5 ეყრდნობა COSAC 2017a, ხოლო 6 – COSAC 2016a.

აქ: 0 – არასდროს, 1 – ზოგჯერ, 2 – ძალიან ხშირად.

წევრი სახელმწიფო	ინსტიტუციუ ლი ძლიერება <sup>1</sup>	მეინსტ რამინგ ი <sup>2</sup>	COM-ზე დაფუძნებ ული პრიორიტე ტები <sup>3</sup>	დოკუმენტებ ზე ხელმისაწვდ ომობა <sup>4</sup>	მოხელეების/პარლამენტარების წილი/პროპორცია <sup>5</sup>	მომხსენებ ლები <sup>6</sup>
ავსტრიის ნაციონალრატო და ბუნდესრატო	B	C+	0	A	C	C
ბელგიის წარმომადგენელთა პალატა	C	A	1	C	B	B
ბელგიის სენატი	C	A	0	C	B	C
ბულგარეთის ნაროდნო საბრანე (ეროვნული ასამბლეა)	C	-	1	B	B	C
ხორვატიის „ხორვატიის საბორი“	-	B	1	-	C	C
კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატა	C	A	ცდი ლობს, ასე გააკეთოს	C	A	C
ჩეხეთის დეპუტატთა პალატა (პოსლანეცკა სნემოვნა)	A	B	1	A	-	C
ჩეხეთის სენატი	A	B	1	A	A	A
დანიის ფოლკეტინგი	A	B	1	C	C	C

ნიდერლანდე ბის სენატი (ერსტე კამერი - პირველი პალატა)	B	A	1	C	A	C
ნიდერლანდე ბის წარმომადგენ ელთა პალატა (ტუედე კამერი - მეორე პალატა)	A	A	1	C	A	A
ესტონეთის რიიგიკოგუ	A	C+	0	B	B	C
ფინეთის ედუსკუნტა	A	A	1	A	-	C
საფრანგე თის ეროვნული ასამბლეა	B	A	1	A	B	A
საფრანგე თის სენატი	B	B	1	A	B	A
გერმანიის ბუნდესრათი	A	A	0	A	A	B
გერმანიის ბუნდესტაგი	A	A	-	A	A	A
საბერძნეთის პარლამენტი (ვოული ტონ ელინონ)	C	A	1	C	B	B
უნგრეთის ეროვნული ასამბლეა (Országgyű lés)	B	B	1	B	C	A/B

ირლანდიის ეროვნული პარლამენტი (Houses of the Oireachtas)	C	A	ცდი ლობს, ასე გააკეთოს	V	B	C
იტალიის დეპუტატთა პალატა	B	A	ცდი ლობს, ასე გააკეთოს	B	C	A
იტალიის რესპუბლიკის სენატი	B	A	1	B	B	A
ლატვიის სეიმი	B	C	1	B	B	C
ლიეტუვის სეიმი	A	B	1	A	A	C
ლუქსემბურგი ს დეპუტატთა პალატა	C	A	0	C	A	A
მალტის წარმომადგენ ელთა პალატა	B	B	ცდილ ობს, ასე გააკეთოს	C	B	C
პოლონეთის სეიმი	B	C	0	B	C	A
პოლონეთის სენატი	B	C	1	B	A	C
პორტუგალიის რესპუბლიკ ის ასამბლეა	B	B	ცდილ ობს, ასე გააკეთოს	B	C	
რუმინეთის დეპუტატთა პალატა	C	B	1	C	B	A
რუმინეთის სენატი	C	A	1	C	A	A

სლოვაკეთის ეროვნული საბჭო (ნაროდნა რადა)	B	B	1	A	B	C
სლოვენის ეროვნული საბჭო (ძერჟავნი სვეტ)	C	A	0	C	A	C
სლოვენის ეროვნული ასამბლეა (ძერჟავნი ზბორ)	A	C	1	C	C	C
ესპანეთის კონგრესი	C	C	0	A	C	A
შვედეთის რიკსდაგი	A	A	0	A	-	C
გაერთიანებუ ლი სამეფოს	B	C+	0	C	B	C
თემთა პალატა						
გაერთიანებუ ლი სამეფოს ლორდთა პალატა	B	B	1	C	B	C

ცხრილი 8. ინსტიტუციური პრეროგატივები, ადმინისტრაციული მხარდაჭერა და ინფრასტრუქტურა

წყაროები: 1 ეყრდნობა OPAL-ის ანგარიშს ინსტიტუციურ ძლიერებაზე, იხილეთ აუელი და სხვები 2015a, (A=ძლიერი, B=საშუალო, C=სუსტი); 2 ეყრდნობა COSAC-ის მონაცემებს (2017a), (A=სრულად მენისტრიმული, B=ნაწილობრივ მენისტრიმული, C=არამენისტრიმული/C+ = არამენისტრიმული, მაგრამ EAC-ს აქვს ქვეკომიტეტები; 3 ეყრდნობა COSAC-ს (2016a) (1=დიახ, 2=არა). 4 ეყრდნობა COSAC-

ის მონაცემებს ხელმისაწვდომია <http://www.cosac.eu/eu-information/> (A=ექსტენსიური ხელმისაწვდომობა დოკუმენტებზე, B=სელექციური ხელმისაწვდომობა დოკუმენტებზე, C=შეზღუდული ხელმისაწვდომობა); 5 ეყრდნობა COSAC 2013a, (თანაფარდობა=არც ერთი პარლამენტარი/არც ერთი თანამშრომელი, A=დაბალი თანაფარდობა, B=საშუალო თანაფარდობა, C=დიდი თანაფარდობა). როგორც COSAC აღნიშნავს, „გარკვეულ შემთხვევებში პასუხები სრულად შესადარი არ იყო, ასე რომ ზოგიერთ პასუხი შეიძლება თავშეკავებული იყო, ზოგიერთი კი – გაზვიადებული“ (2013a: 19); 6 ეყრდნობა COSAC-ს (2016a), A=ევროკავშირის ყველა (მნიშვნელოვანი) დოსიესთვის, B=ერთი მომხსენებელი მოდის კომიტეტზე ან საპარლამენტო პარტიულ ჯგუფზე, C=მომხსენებლები არ ჰყავს.

Auel, K. (2007) 'Democratic Accountability and National Parliaments – Re-Defining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs' *European Law Journal* 13 (4): 87–504.

Auel, K. (2015) 'Europeanization of National Parliaments', in: J. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, London: Routledge, 366-385.

Auel, K. and Benz, A. (2005), 'The Politics of Adaptation: Europeanisation of National Parliamentary Systems', in: K. Auel and A. Benz eds., *Europeanisation of Parliamentary Democracy*, special issue of *Journal of Legislative Studies* 11(3-4): 372-393.

Auel, K. and Christiansen, T. (eds) (2015) 'After Lisbon: National Parliaments in the European Union, special issue of *West European Politics* 38(2).

Auel, K., Eisele, O. and Kinski, L. (2016) 'From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs'. *Comparative European Politics*, Vol. 14, No. 2, pp. 156–79.

Auel, K. and Neuhold, C. (2017) 'Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty', *Journal of European Public Policy* 24(10), 1547-1561.

Auel, K. and Raunio, T. (2014) 'Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs'. Special Issue of the *Journal of Legislative Studies* 20(1).

Auel, K, Rozenberg, O. and Tacea, A. (2015a) 'Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs', in: C. Heffler *et al.* (eds), 60-93.



Auel, K, Rozenberg, O. and Tacea, A. (2015b) 'To Scrutinise or not to Scrutinise? Explaining Variation in European Activities Within National Parliaments', *West European Politics* 38(2), pp. 282–304.

Butkovic, H. (2015) 'The Croatian Parliament in the European Union: Ready, Steady, Go!', in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 462-478.

Cavatorto, S. (2015) Italy: Still looking for a new Era in the Making of EU Policy, in: C. Heffler *et al.* (eds), 209-231.

Christensen, M. (2013a) Questionnaire on Denmark, in: Wessels *et al.* 2013, Annexe I, 36-42.

Christensen, M. (2013b) Report on Denmark, in: Wessels *et al.*, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Annexe II, 6-11.

Christensen, M. (2015) 'Is the Danish model of parliamentary scrutiny still best practice?', in: C. Heffler *et al.* (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan: 275-289.

Christiansen, T., Hogenauer, A.L. und Neuhold, C. (2014) The Europeanisation of National Parliaments Post-Lisbon: Bureaucratisation and Transnationalisation Rather Than More Democracy in the European Union? *Comparative European Politics* 12 (2): 121-140.

Cooper, I. (2012) 'A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon', *West European Politics* 35(3): 441-65.

Cooper, I. (2015) 'A yellow card for the striker: national parliaments and the defeat of EU legislation on the right to strike', *Journal of European Public Policy* 22(10): 1406-1425.

Cooper, I. (2016) 'The politicization of interparliamentary relations in the EU: Constructing and contesting the 'Article 13 Conference' on economic governance', *Comparative European Politics* 14(2): 196-214.

COSAC (2010) '13th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures', available at [cosac.eu/documents/biannual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/biannual-reports-of-cosac).

COSAC (2012a) '17th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2012b) '18th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2013) '19th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2013b) '20th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2014) '22nd Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2016a) '25th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac) (accessed June 2016).

COSAC (2016b) '26th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2017a) '27th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

COSAC (2017b) '28th Bi-annual Report', available at [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac).

De Wilde, Pieter und Tapio Raunio (2015) 'Redirecting National Parliaments: Setting Priorities for Involvement in EU Affairs', *Comparative European Politics*. doi: doi.org/10.1057/cep.2015.28.

Dutch House of Representatives (2011) *Bovenop Europa: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011*, The Hague: Dutch House of Representatives.

Ebben, I., Schout, A., and Wiersma, J.M. (2013) 'Report on the Netherlands', in: Wessels et al., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Annexe II, 61-68.

Ehin, P. (2015) 'The Estonian Parliament and EU Affairs: The Watchdog that Does Not Bark?' in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 513-530.

Emilianides, A., Chrisou, O., and Ioannou, C. (2015) 'The Cypriot Parliament and EU Affairs' in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 479-493.

European Commission (2012) 'Decision to withdraw the Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action ...', available at [ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/letter\\_to\\_nal\\_parl\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/letter_to_nal_parl_en.htm) (accessed June 2016).

European Commission (2013) 'Review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office', available at [ec.europa.eu/justice/criminal/files/1\\_en\\_act\\_part1\\_v4.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/1_en_act_part1_v4.pdf) (accessed June 2016).

European Commission (2016) 'Communication ... on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive ...', available at [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2546\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_en.htm) (accessed August 2016).

European Council (2016) 'Draft Decision concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union', available at <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> (accessed February 2016).

European Parliament (2018) 'Report on the implementation of the Treaty provisions concerning national parliaments' commissioned by the Committee on Constitutional Affairs (Rapporteur: Paulo Rangel), available at: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afco/reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderLegId=8&ufolderId=07123&linkedDocument=true&urefProc-Year=&urefProcNum=&urefProcCode=#> (last accessed April 2018).

Featherstone, K. (2003), 'Introduction: In the Name of 'Europe?', in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-26.

Fromage, D., 2016. The second yellow card on the EPPO proposal: An encouraging development for Member States parliaments? *Oxford Yearbook of European Law*, 35 (1), pp. 5-27.

Gattermann, K. and Heffler, C. (2015) 'Beyond Institutional Capacity: Political Motivation and Parliamentary Behaviour in the Early Warning System', *West European Politics* 38(2): 305-334.

Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (2015): *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan.

Hegeland (2015) The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor, in: Hefftler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 425-441.

Herranz-Surralles, A. (2014) "The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in the Area of Foreign and Security Policy", *West European Politics*, 37(5): 957-975.

Hogenauer, A.L. (2015) The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralising Scrutiny, in: Hefftler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 253-271.

Hogenauer, A.L. and Christiansen, C. (2015) Parliamentary Administrations in the Scrutiny of EU Decision-making, in: Hefftler (et.al), (2015): 116-132.

Hogenauer, A.L. and Neuhold, C. (2015) 'National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?', *West European Politics*, 38(2): 335-354.

Hoing, O. (2015) With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper, in: Hefftler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 191-208.

Hrabalek, M. and Strelkov, A. (2015) The Czech Parliament and European Integration, in: Hefftler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 494-512.

Huff, A. and Smith, J. (2015) 'Westminster and the European Union: Ever-Increasing Scepticism?', in: , in: Hefftler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 312-334.

Ikstens, J. (2015) 'The Latvian Parliament and EU Affairs: A Passive Player With Strong Formal Powers', in: Heffttler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 548-562.

Jančić, D. (2012). 'The Barroso Initiative: Window Dressing or Democratic Boost?', *Utrecht Law Review*, 8(1): 78–91. Jančić, D. (2015). 'The Portuguese Parliament and EU Affairs: From Inert to Agile Democratic Control', in: Heffttler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 366-386.

Jonsson Cornell, A. and Goldoni, M. (eds) (2016) *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, London: Hart Publishing (forthcoming).

Kanev, D. (2015) 'The Bulgarian National Assembly and EU Affairs: Hesitant Steps in the Euroepan Arena, in: Heffttler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 445-461.

Karlas, J. (2012) 'National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement' *West European Politics* 35(5): 1095-1113.

Kiiver, P. (2011) 'The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe', *European Law Review*, 36: 98-108.

Kiiver, P. (2012). *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*. London: Routledge.

Kreiling, V. (2013a) 'The New Inter-parliamentary Conference for Economic and Financial Governance', *Notre Europe Policy Paper* 100,

available at [institutdelors.eu/media/interparliamentaryconferencecofinkreilingerne-jdioc2013.pdf?pdf=ok](http://institutdelors.eu/media/interparliamentaryconferencecofinkreilingerne-jdioc2013.pdf?pdf=ok) (accessed June 2016).

Kreilinger, V. (2013b) Building an inter-parliamentary bridge for more economic integration, Background paper THESEUS Conference, 17-18 October 2013.

Kreilinger, V. (2017) 'A Watchdog over Europe's Policemen: The new Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol', *Notre Europe Policy Paper* 197. <http://www.delorsinstitute.eu/011-25640-A-watchdog-over-Europe-s-policemen-the-new-joint-parliamentary-scrutiny-group-for-Europol.html>.

Kreilinger, V., Perepechay, K. and Rozenberg, O. (2013), Report on France, in: Wessels et al., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament, Annexe II, 18-30.

Kroger, S. and Friedrich, D. (2013) Introduction: The representative turn in EU studies, *Journal of European Public Policy*, 20(2): 155-170.

Lindseth, Peter. 2010. *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.

Maurer, A. (2002) *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, Baden-Baden, Nomos.

Mastenbroek, E., Zwaan, P., Groen, A., Van Meurs, W., Reiding, H., Dorrenbacher, N. and Neuhold, C. (2014) *Engaging with Europe - Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*, Nijmegen: Radboud University.

Miklin, E. (2015) The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential, in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 389-405.

Miklin, E. 2017. Beyond Subsidiarity: The Effect of the Early Warning System on National Parliamentary Scrutiny in European Union affairs. *Journal of European Public Policy* 24 (3): 366-385.

Neuhold, C. (2015) Trans-national bureaucratic networks in the EU, The role of parliamentary officials in inter-parliamentary coordination and control, Paper presented at EUSA Conference, Boston, March 2015.

Neuhold, C. and Hogenauer, A.-L. (2016) 'An Information Network of Officials? Dissecting the Role and Nature of the Network of Parliamentary Representatives in the European Parliament', *Journal of Legislative Studies* 22(2): 237-256.

Neuhold, C. and Strelkov, A. (2012) 'New opportunity structures for the "unusual suspects"? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance', OPAL Online Paper Series, 4/2012, <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/4.pdf>

O'Brennan, O. and Raunio, T. (2007) 'Introduction: Deparliamentarization and European integration', in J. O'Brennan and T Raunio (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?*, Abingdon: Routledge, 1-26.

Preising, C. (2011) 'Der Umgang nationaler Parlamente mit den neuen Rechten des Vertrags von Lissabon – die Perspektive der Europäischen Kommission' in G. Abels and A. Eppler (eds) *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?*, Baden-Baden: Nomos: 149-158.

Rauh, C. (2015) 'Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag, 1991–2013' *European Union Politics* 16(1): 116–138.

Rauh and De Wilde (2017) 'The opposition deficit in EU accountability: Evidence from over 20 years of plenary debate in four mem-



ber states', *European Journal of Political Research*, online first, DOI: 10.1111/1475-6765.12222.

Raunio, T. (2015): 'The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System, in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 406-444.

Raunio, T. (2016) 'The politicization of EU affairs in the Finnish Eduskunta: Conflicting logics of appropriateness, party strategy or sheer frustration?', *Comparative European Politics* 14 (2), 232-252.

Raunio, T. and Hix, S. (2000) 'Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government', *West European Politics* 23( 4) 142-168.

Rozenberg, O. and Heffler, C. (2015) 'Introduction', in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 1-43.

Rozenberg, O. (2017) 'The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges', Study for European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

Senninger, R. (2016) 'Issue Expansion and Selective Scrutiny – How Opposition Parties Used Parliamentary Questions about the European Union in the National Arena from 1973 to 2013'. *European Union Politics* 18 (2): 283–306.

Sprungk, C. (2016) 'National parliaments in the European Union: Moving towards more 'cooperative' institutions?', *Comparative European Politics* 14(2): 177-195.

Sotiropoulos, D. A., (2015) 'The Greek Parliament and the European Union after the Lisbon Treaty: A Missed Opportunity to Empower Parliament, in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J.

(eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 335-347.

Tacea, A. (2015) 'The Slow Adaptation of a New Member State: The Romanian Parliament and European Integration', in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 613-631.

Thomas, A. and Tacea. A. (2015) 'The French Parliament and the European Union: 'Shadow Control through the Government Majority, in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 170-190.

Valentin, C. (2016) 'MEPs in national parliaments: bringing the EU closer to home?', PADEMIA Research Note 18, [http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2016/11/Research-Note\\_18\\_2016.pdf](http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2016/11/Research-Note_18_2016.pdf).

Vilipikauskas, R. (2015) 'Parliamentary Scrutiny of EU Affairs in Lithuania, The Do That Rarely Barks, in: Heffler, C., Neuhold, C, Rozenberg, O. and Smith, J. (eds) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, 563-577.

Vink, M.P. (2003), 'What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda', *European Political Science* 3(1): 63-74.

Weiler, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes have an Emperor" and Other Essays on European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wendler, F. (2016) *Debating Europe in National Parliaments. Public Justification and Political Polarization*, London: Palgrave Macmillan.

Wessels, W. Rozenberg, O., Van Den Berge, M., Heffler, C., Kreilinger, V. and Ventura, L. (2013) *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. European Parliament.

Wetter, A. (2016) 'The limits of the EWM from an access to information point of view' in Jonsson Cornell, A. and Goldoni, M. (eds) (2016) *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, London: Bloomsbury Publishing (forthcoming).

Williams, C.J. (2016) 'Issuing reasoned opinions: The effect of public attitudes towards the European Union on the usage of the "Early Warning System"', *European Union Politics* 17(3): 504-521.

Wonka, A. (2016) 'The Party Politics of the Euro Crisis in the German Bundestag: Frames, Positions and Saliency', *West European Politics* 39 (1): 125-44.

Wouters, J., Beke, L., Chane, A., Hachez, N. and Raube, K. (2014) *Enhancing Cooperation Between the EUROPEAN Parliament and EU National Parliaments on EU Human Rights Policy*, study requested by the European Parliament's Subcommittee on Human Rights, available at <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> (accessed October 2015).

დანართი: ქვეყნების აბრევიატურები

ბელგია	BE	ლიეტუვა	LT
ბულგარეთი	BG	ლუქსემბურგი	LU
ჩეხეთის რესპუბლიკა	CZ	უნგრეთი	HU
დანია	DK	მალტა	MT
გერმანია	DE	ნიდერლანდები	NL
ესტონეთი	EE	ავსტრია	AT
ირლანდია	IR	პოლონეთი	PL
საბერძნეთი	EL	პორტუგალია	PT
ესპანეთი	ES	რუმინეთი	RO
საფრანგეთი	FR	სლოვენია	SI
ხორვატია	HR	სლოვაკეთი	SK
იტალია	IT	ფინეთი	FI
კვიპროსის რესპუბლიკა	CY	შვედეთი	SE
ლატვია	LV	გაერთიანებული სამეფო	UK

