

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПАРАМЕТРИ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ СЪТРУДНИЧЕСТВА

Марианна Асенова,

*Докторант в Докторска програма „Публична администрация“,
Център по публична администрация, Нов български университет*

Резюме: В статията се разглеждат регионалните парламентарни институции, които обикновено не получават много внимание в научната литература. Използвани са различните институционални модели на парламентарно сътрудничество в контекста на съвещателната демокрация като се прави извод за отчитането и обсъждането на перспективите му в международните отношения.

Ключови думи: парламентарно сътрудничество, международни отношения, граждански контрол, глобализация

INSTITUTIONAL PARAMETERS OF REGIONAL PARLIAMENTARY COOPERATION

Marianna Asenova

Summary: The article examines regional parliamentary institutions, which typically do not receive much attention in the scientific literature. Different institutional models of parliamentary cooperation in the context of deliberative democracy are used as it is concluded the reporting and discussion of perspective in international relations.

Keywords: parliamentary collaboration, international relations, civil control, globalization

Изборът на механизмите на взаимодействие и институционалната рамка за управлението и координирането на това сътрудничество се определят от различни видове договорни споразумения, приети от участващите държави. Традиционно те са субекти на международното право съгласно Виенската конвенция за правото на договорите от 1969г.¹ Съществуват обаче и модели на парламентарни сътрудничества, които не се третират от регламентите на традиционните международни правни форми.

Изследването върху процесите на структуриране и администриране на регионалните сътрудничества среща известни затруднения, тъй като в публичното пространство липсва научна и експертна литература по въпросите на създаването им и на управлението на техните парламентарни измерения. По-задълбоченото им анализиране се инспирира все по-осезаемо от нарастващата необходимост да се намерят нови, гъвкави институционални формати, които биха могли едновременно да създават широка основа на взаимодействие и в същото време да не обвързват държавите със строги финансови ангажименти за поддържането на административните им структури и за осъществяването на съвместните дейности.

Представената статия очертава само рамките на правните и политическите аспекти на създаването на международни парламентарни формати, базирани върху експертно проучване в резултат на дългогодишен опит с практически наблюдения и изследвания върху моделите на институционализиране на регионалните парламентарни сътрудничества.²

Основната цел на публикацията е да очертае една общодостъпна рамка на теоретичното и приложното поле в международно-

¹ Вж. Чл. 4 от Виенската конвенция за правото на договорите <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=26&id=40>

организационната практика на регионалните парламентарни сътрудничества, с което да предизвика интерес в академичните среди за тяхното бъдещо анализиране.

Значението на статията е, че се дава светлина върху различните модели на парламентарните сътрудничества, тъй като резултатите от техните дейности винаги са били трудно достъпни до общественото внимание, поради липсата на достатъчно обширна информация.

ВЪВЕДЕНИЕ

Голямото значение на интерпарламентарното сътрудничество в дадена регионална общност трябва да се свежда не само до информационния обмен на законодателните практики между националните парламенти. Съвместното участие на парламентите в подпомагането на дейностите на техните правителства в създаването на съвместни регионални планове и стратегии за свободен обмен на политики, посредством прякото участие на гражданското общество, има огромно практическо значение при реализирането на различни регионални проекти в различни сфери на обществения живот. Затова всяка идея за самоорганизиране на националните парламенти в дадена регионална общност се определя от политическите, икономическите или социалните нужди на взаимодействие между държавите, които заявяват желание да участват в нея. В своето международно сътрудничество, обаче, националните парламенти все още не са намерили подходящата правна форма на моделите си на самостоятелно организиране.

Много често в публичното пространство се представят мнения, че участието на гражданите бива използвано само в изборните периоди. Някои автори, като Джоузеф Най, твърдят, че *"ние, хората, като част от глобалното демократично тяло, създадено чрез преки избори, не можем*

² Анализите в студията са изградени главно върху оценката на правните текстове от

да влияем върху решенията на различните проблеми".³ Това, разбира се, не е революционна мисъл. Причината се крие в липсата на информация и възможности за упражняване на граждански контрол върху дейностите на правителствата и парламентите както във вътрешен аспект, така и относно сътрудничествата в международните организации. Оттук се поражда в гражданското общество усещането за отдалеченост от външнополитическия живот. За да се осветлят механизмите на глобално управление, приемливи за очите на обществото в световен мащаб, е необходимо да се даде прозрачност на тяхната легитимност, представена в различните формати на международно взаимодействие.

В своите анализи за управлението на 21-ви век Джеймс Розенау посочва, че *"управлението не се случва от само себе си. Обстоятелствата трябва да бъдат подходящи, хората трябва да поемат своята отговорност при колективните решения, които се вземат, тенденциите към организиране трябва да се разработват, навиците на сътрудничеството трябва да се развиват и трябва да има готовност да не се пречи на процесите на възникването и еволюцията"*.⁴ В този смисъл националните парламенти, показвайки представителната си роля на изразители на волята на гражданите, поемат тази отговорност в процесите на взимане на глобалните решения чрез участието си в международните парламентарни институции.

В една от своите аналитични статии за международната интеграция и демокрацията⁵ Ерик Стайн застъпва философията, че интернационализацията по дефиниция би могла да предвещае загуба на

международни актове и на документи от разглежданите регионални сътрудничества.

³ Вж. Джоузеф С. Най, 2001. „Глобалният демократичен дефицит. Външна политика“ /Nye, Joseph S Globalization’s Democratic Deficit. Foreign Affairs/

⁴ Вж. Джеймс Н. Розенау.1995.“Управлението в 21-ви век. Глобалното управление” /Rosenau, James N Governance in theTwenty-First Century. Global Governance/

⁵ Вж. Ерик Стайн. 2001. „Международна интеграция и демокрация“,Американски журнал за международно право /Stein, Erik International Integration and Democracy, American Journal of International Law/

демокрацията, което означава, че по-слабият контрол върху изпълнителната власт в международните отношения от страна на гражданското общество посредством законодателните органи, води до по-голяма разлика между взаимодействието правителство-парламент в международен аспект. Това означава, че ако интересите на гражданите са подценени в интерпарламентарните сътрудничества, стабилността на демократичността в международната общност като цяло може да бъде в известна степен под заплаха. В този смисъл се прокрадват опасения относно нивото на по-отдалеченото участие на гражданите в законодателната дейност в международните системи, което прави парламентарния контрол върху правителствените представителства изключително слаб в провеждането на политики в различни сфери.

Забележителен е факта, че съществуват междуправителствени организации, които все още не притежават никакви официални парламентарни органи, нито дори в качеството си на консултанти. В този смисъл съществуват значителни различия в моделите на институционализирането им, поради което нараства несъответствието на легитимните статuti на парламентарните и правителствените измерения на международно ниво.

Досега само няколко учени и експерти в различни области на парламентарната практика са фокусирали вниманието си върху феномена на интерпарламентарните институции и за влиянието на гражданското общество върху вземане на решения и тяхното значение по глобални за човечеството въпроси. Едни от най-активните наблюдатели и анализатори на интерпарламентарните институции са Хайнрих Клебс,⁶

⁶ Вж. Хейнрих Клейбс.1990."Развитие на международните парламентарни институции". Конституционална и парламентарна информация,. Асоциация на главните секретари на Парламентите /Klebes, Heinrich The Development of International Parliamentary Institutions.Constitutional and Parliamentary Information. 1591, Association of Secretaries General of Parliament/

Робърт Кътлър⁷ и Анне-Мари Шлугтер⁸ - в контекста на транснационални мрежи. Това донякъде е изненадващо - глобалното взаимодействие между парламентите да продължава да страда от липсата на научна легитимност, имайки предвид, че представителната демокрация се превърна в най-широко използваната форма на държавно управление.

След Втората световна война се наблюдава ускорен порядък на създаване на международните парламентарни институции, който често е бил пренебрегван от публичната общественост. В глобален аспект днес могат да се отчетат над 100 неформални или формални интерпарламентарни формати на сътрудничество. Като се има предвид това забележителното роене на парламентарните сътрудничества и нарастването им в глобални, регионални и субрегионални международни организации, задълбоченото изследване върху техните институционални модели и правни статuti е повече от необходимо.

Фокусът в тази статия е насочен предимно върху начините на организиране на някои от съществуващите модели на парламентарни сътрудничества, включвайки техните правни основи, модели на управление, видове на политическо влияние, мандати, компетенции и контролни механизми. Тук не са включени вътрешнодържавни или провинциални парламентарни институции, чиито сътрудничества са само с национални измерения на ниво на двустранните контакти /групите за приятелство/, както и други - на основата на двустранно взаимодействие или на ниво национални партийни органи.

Тъй като класификацията им представлява неизследвана територия от гледна точка на международното право, направения в статията анализ конфигурира основа за открояване на връзката им с международната

⁷ Вж. Робърт М. Кътлър. 2001. "Поява на международните парламентарни институции: Нова мрежа на влияние в световното общество" Информационен център, Университет, Торонто /Cutler, Robert M The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society, University of Toronto Press/

правна теория в процесите на тяхното създаване и институционализиране.

I. Регионални парламентарни сътрудничества.

Регионалното сътрудничество между националните парламенти представлява своеобразен представителен форум на регионалната общност за създаване и реализиране на политики в решаването на проблеми по различни въпроси от политически, икономически и социален характер. Съвместните действия, които националните парламенти предприемат в регионалните формати, много често имат и глобално измерение. Доминиращите въпроси от общ интерес за бъдещето на всички страни са укрепването на демокрацията, икономическото развитие и подобряването на социалните аспекти в живота на гражданите. Именно това все повече се превръща в централна точка при формирането на политиките на сътрудничество в диалога между националните парламенти. Индентификацията на реално осъществимите интереси в международното взаимодействие е *sine qua non*⁹ и е в основата на смисъла за създаването на многобройните регионални инициативи и форми на сътрудничество.

Международните отношения са субекти на международното публично право /МПП/, тъй като в учредителните им актове са уредени взаимодействията между организациите и държавите, участващи в тях. Раличните форми и категории на регионално сътрудничеството в международните отношения са свързани с постоянния им институционален характер и притежават пълна или частична правна автономия, съгласно международната правосубектност.

⁸ Вж. Анне-Мари Шлугер 2004, „Новият световен ред“, Информационна служба, Принстън Университет. /Slaughter, Anne-Marie.2004.A New World Order. Princeton University Press/

⁹ Бел.авт. - „без което не може“ е унифициран термин от Римското право. Отнася се за задължително и крайно необходимо действие или условие за нещо.

Характерна особеност при парламентарното сътрудничество е, че установява и развива взаимодействие не само с централните държавни органи и ведомства, но и със съответните йерархически звена и подразделения във вътрешната структура на държавата. По този начин те оказват силно влияние върху вътрешната национална политика на всяка една държава, участваща в даден регионален формат.

Част от парламентарните регионални организации са създадени вследствие на предварително установени от правителствата договорни международни институции, които одобряват създаването им с учредителен акт, а някои от тях се създават автономно без санкцията на правителствените формати. Учредителните актове уреждат въпроси, свързани с принципите, зад които застават участващите национални парламенти, съдържат норми, които определят членството, правомощията на органите, процедурите, по които се вземат решения, както и норми за отношенията на регионалното парламентарно сътрудничество с други организации. В този аспект съществуват основни различия между парламентарни организации, които са създадени въз основа на междудържавни договорни отношения и парламентарни организации, създадени въз основа на парламентарни договорни споразумения. Последните са група международни парламентарни институции, които се самоорганизируют въз основа на решения, взети от самите национални парламенти извън правителствени международни актове на сътрудничество, докато първите следват развитието на договорните отношения, повлияни от политическите решения, стартирани от самите правителства на най-висше ниво - формати на държавни глави и правителствени ръководители.

Трудностите, които интерпарламентарните сътрудничества срещат в стремежа си да институционализират правомощията на планираните си дейности, се състоят в намирането на оптималния модел на своето институционализиране.

Най-общо различните разновидности на регионални парламентарни сътрудничества биха могли да бъдат класифицирани според статута им, ръководейки се от някои основни принципи в международното право. Независимо от различните им форми и категории, всички те стъпват върху универсалния принцип на международното договорно право „*Pacta sunt servanda*”¹⁰ за добросъвестно изпълнение на задълженията по договорите, който се явява като стабилизиращ фактор за договорните отношения на държавите, участващи в регионалните парламентарни сътрудничества.

Най-забележителната черта на тези организации от правна гледна точка е, че техните учредителни договорни актове притежават своеобразна международна индивидуалност на принципа „*sui generis*”¹¹. Обикновено те са с характер на конституция, устав, харта, меморандум и др. От една страна този универсален принцип се приема за правен поради факта, че националните парламенти са част от държавната власт, но от друга страна това е следствие на вътрешно и външнополитическите национални решения, като по-важна роля и по-голямо участие имат националните парламенти във формирането на външната политика.

Създаването на една интерпарламентарна организация винаги внимателно се проучва и планира предварително от държавите, участващи в регионалните и международни процеси на сътрудничество. Решаващи фактори за бъдещето и силата на организацията са волята и ангажираността на участващите парламенти. Анализът на различни регионални и международни парламентарни асамблеи показва, че в устройството и функционалната система на всяка от тях има общи и специфични черти.

¹⁰ Вж. чл. 26 на Виенската конвенция за правото на договорите /1963 г./ и чл. 2 от Устава на ООН

¹¹ Бел.авт. - „уникален” е термин, използван в Правната система на Европейския съюз.

II. Идентифициране на статута на интерпарламентарните сътрудничества.

Някои изследователи на интерпарламентарните сътрудничества, сред които Златко Сабич¹², разграничават две основни институционални форми:

1. **Международни парламентарни органи**¹³ (МПО) - като органи на международни правителствени организации – например Европейският парламент и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа

2. **Международни парламентарни асоциации** (МПА), които могат да бъдат описани като самостоятелни институции, създадени от парламентаристи от различни държави.

Интерпарламентарните организации, според Ян Клаберс, трябва да се разглеждат като *международни неправителствени организации*. Според него основният критерий за разграничаване на международни правителствени и неправителствени организации е международното право, което урежда дейността им. *"Ако тези дейности са уредени от международното право, правилно е да говорим за една международна организация.... Ако тези дейности, обаче, са управлявани от някакво национално законодателство, ние обикновено говорим, че въпросната организация спада към неправителствените организации"*¹⁴

Погледнато през действията на политиците, официалните парламентарни срещи придобиват параметри на институционализиран процес, когато парламентите ги разпишат в свои съвместни документи

¹² Вж. Златко Сабич, 2008, „Демокрация без граници: Парламентаристите и международна публична сфера“ Списание „Явност – Общество“ , бр. 15 /Zlatko Sabic Democracy across borders: Parliamentarians and International Public Spheres, Javnost-The Public, Vol. 15 (2008)

¹³ Вж. Ханс-Хейнрих Линдемман. 1983. „Международни Парламентарни асамблеи“, Енциклопедия по публично международно право, бр. 5 /Lindeman, Hans-Heinrich Parliamentary Assemblies International. Encyclopedia of Public International Law, Vol. 5/

¹⁴ Вж. Ян Клаберс. 2002. „Въведение в международното институционално право“, Информационна служба, Университет Кембридж /Klabbers, Jan An Introduction to International Institutional Law“. Cambridge University Press/

като регулярни и определят принципите и механизмите на съвместното си сътрудничество. В този смисъл интерпарламентарните институции се превръщат в субекти на международното право, въпреки че все още е трудно да бъдат интегрирани в съществуващата международноправна система под термина международни организации с парламентарен статут.

Не съществува единна международноправна формулировка, която да регулира правните статuti и дейностите на организациите на парламентарните сътрудничества. Принципите на общото международно право са възплътени в учредителните актове на всяка регионална парламентарна организация, което до известна степен ги прави техни обекти.

Регионалните сътрудничества в повечето случаи са вторични производни на правителствените международни отношения. Много често се наблюдава, че нямат собствена традиционна форма на органична структура. В някои случаи тя по-скоро е делегирана от държавите-членки.

В случаите, когато парламентарните сътрудничества се организират самостоятелно, техният международноправен статус се сблъсква с **трудности по отношение на:**

- тяхната правосубектност и правна природа;
- юридическото им лице;
- силата на договорната им компетентност;
- задължителността на правните им актове;
- правото им на упражняване на контрол.

Регионалните парламентарни организации придобиват с течение на времето международноправните си характеристики след приемането на устава и правилата на процедурите на взимане на решения, създаването на органи, определянето на мандатите в тях и в делегациите, бюджетните си процедури. Най-често срещаните текстове гласят, че страните, които са съгласни и подписали учредителните актове, могат

да станат членове. Характерното е, че не се срещат изисквания за ратифициране на самите документи, тъй като парламентите, участващи в организацията, са представителни изразители на волята на националните си общества.

Правният статус на актовете и документите, които се създават от парламентарните организации са нормоустановителни, но са ограничени по отношение на задължителния им характер съгласно международното право. Те имат различни наименования, но нямат задължителен характер - харти, декларации, решения, заключения и вътрешно-организационни актове. Законотворчеството съдържа необвързващи резолюции, които са с препоръчителен характер за приложимост. Може би заради тази своя специфичност, парламентарните организации не принадлежат унифицирано в международното право. За самостоятелните интерпарламентарни институции е невъзможно да развиват общи законодателни или контролни функции по отношение на институциите на правителствено ниво.

III. Парламентарна дипломация.

Компетенциите и мандатите на международните парламентарни институции са резултат на създаващата се необходимост от тяхното самоорганизиране. Те са установени в учредителните актове и са точно определени и ограничени от тях. Упражняването им се ръководи от съображения за законосъобразност и съответствие с целите, задачите и основното предназначение, за което е създадена самата парламентарна организация.

Характерна черта на компетенциите на организациите на парламентарните сътрудничества е заложената в **парламентарната дипломация** като **специфична индивидуалност в международните отношения**, която е различна от тази на правителствените измерения. Поради известна дихотомия на междуправителствените и

интерпарламентарните отношения, тази специфична индивидуалност остава най-вече ограничена до парламентарната компетентност само в обсега на интерпарламентарните сътрудничества, поради желанието на националните парламенти да притежават самостоятелно поле на действие. Имено затова решенията на интерпарламентарните институции не винаги са признати за международни теми от страна на правителствата, независимо че националните парламенти като част от държавната власт се явяват като представителство на гражданите на международно равнище в тези организации.

Важното **значение на парламентарната дипломация** е, че тя притежава неоспорим инструмент при съгласуване на международно ниво на законодателните практики в осъществяването на политики в различните сфери на сътрудничество. Тя се очертава като **основен елемент в повишаването на отговорността в международните отношения поради конституционните правомощия**, предоставени на националните парламенти при процесите на ратифициране на договорните споразумения между правителствата.

Парламентарната дипломация се улеснява, когато темите, които се обсъждат, имат сходен предмет, свързан с интеграционни цели /регионална, икономическа, политическа и културна интеграция/, и представляват своеобразен катализатор за предявяване на междуправителственото сътрудничество. В този контекст националните парламенти предлагат законодателни инициативи на правителствата си за насърчаване на планирани съвместни действия в тази посока.

В международните парламентарни организации националните парламенти участват след като официално заявяват желанието си за присъединяване към дадена регионална парламентарна организация и участват със свои официални делегации в тях. Индивидуалното участие на парламентаристи не може да бъде допуснато свободно, с изключение

на официално делегиране на представителни функции от парламентите им.

IV. Категоризиране на регионалните парламентарни сътрудничества.

Начините, по които се създава една интерпарламентарна организация, варират. В много случаи в основата на създаването им са международни правителствени договори, което може да се разглежда като индикация за санкция от правителствата в подкрепа на интерпарламентарната организация, което ѝ предоставя международноправен характер. При други те самостоятелно си възлагат международен юридически статус посредством своя устав.

Категоризирането на разгледаните по-долу модели на институционализирани парламентарни сътрудничества е съгласно специфични критерии като:

- **Основане** - с решение на правителствено равнище в рамките на международна организация или като самостоятелно организираща се структура без санкцията на правителствата.

От проведените наблюдения се установява, че повечето парламентарни организации са създадени по призив на съответните правителства към техните парламенти или по изричната воля на парламентите след преминаване през един или друг процес.

В първия случай повечето асамблеи се създават като орган в рамките на по-голяма организация от правителствата, без преди това да е имало парламентарно измерение.

Във втория случай интерпарламентарният процес има своя история, следва преходна фаза, завършваща с парламентарна асамблея, която е отделна от правителственото равнище, ако има такова.

- **Основни документи**, които представляват основополагащи документи, уреждащи функционирането на регионалната

организация - учредителни харти, устави, декларации, правилници за дейност и др. Учредителните документи на парламентарните организации в повечето случаи са харти или устави (в други случаи договори или декларации). Впоследствие се приема правилник за дейността, възможно е да има и правилници за работата на секретариат, комитети или други вътрешни органи, както и финансови правила, които по-подробно уреждат дейностите в тези направления. Но в повечето случаи се предпочита да се опростява функционирането и включват тези подробности в правилника за дейността или хартата.

- **Устройство** на основните органи. Организацията на парламентарните сътрудничества разполагат с основни органи и структури, които обикновено са Председателство, Асамблея, Постоянно бюро, Секретариат, Комитети и др. В зависимост от конкретното устройство на парламентарната организация са възможни и други органи като Управителен съвет, Изпълнителен комитет, Ковчезник, Партийни групи и др. При конституирането на висшите основни органи се съблюдават два критерия – справедливо представително разпределение и спазване на ротационен принцип на председателство.
- **Комитети /комисии/**, които обхващат няколко работни области според основните направления в дейността. При поискване обикновено се създават ad hoc комитети¹⁵ и подкомитети.
- **Представителство** – мандати, отредени за всеки членуващ парламент, като броя на представителството се определя предварително и се посочва в хартата или правилника за дейността. В повечето случаи се приема БВП на населението за база или финансовото участие на членуващите парламенти (в

¹⁵ Бел. авт. - Специалните комитети са създадени като временни за обсъждане и

редки случаи са възможни други критерии, в зависимост от спецификата на устройството или функционирането). Освен общия брой места в генералната асамблея/събрание, се определят и местата в съответните органи и комисии/комитети, които може да са различни.

- **Гласуване/мнозинство** - кворумът или броят на гласовете необходими за приемане на различни актове¹⁶, се определят предварително по критерии и процедури договорени от членуващите парламенти. При някои – Парламентарното измерение на ПСЮИЕ например, е заложен консенсусния принцип.
- **Бюджет** – съставя се съгласно договорени условия, както и други източници на приходи, спонсорство и дарение. При някои парламентарни асамблеи се използва критерии за определяне на размера на бюджетната вноска. Размерът най-често се определя въз основа на БВП на глава от населението или БВП на база паритет на покупателната способност. В други случаи може да има обвързване с правителственото измерение на международната организация, използвайки критериите за вноските на страните.
- **Секретариат** на съответната парламентарна организация. Почти всички асамблеи имат международен секретариат или административни структури, изпълняващи функциите на секретариат. Секретариатите изпълняват различни координационни, изпълнителски, информационни и административно-технически функции. Дейностите и щатното разписание могат да бъдат уредени в специален вътрешен акт.
- **Членове** и наблюдатели/гости. Ако съществува правителствено измерение, парламентите на страните членки са членове на

решаване на специфични въпроси

¹⁶ Бел. авт. - Препоръки, резолюции, становища, доклади, решения са най-често приеманите актове.

парламентарната асамблея. Освен членуващите парламенти, обикновено в състава има други парламенти или международни организации, които са със статут на наблюдатели или гости с право на участие в официалните заседания.

- **Председателство** - система на председателство и период на ротация. Обикновено се използва ротационната система като действащото председателство се определя въз основа на доброволни номинации или по азбучен ред. С дадения мандат съответният парламент председателства парламентарния форум за определен срок (обикновено 6 месеца, 1 или 2 години).
- **Взаимоотношения с изпълнителната власт** – когато парламентарните организации имат и правителствено измерение, не означава че парламентарното сътрудничество е техен подчинен орган или има структурна връзка – това изцяло зависи от основополагащите документи за създаването ѝ. Относно свеждането на решенията и докладите приети от парламентарния форум до знанието на правителствата, при някои съществува институционален ред за комуникация.

Според начина на инициране на създаване на интерпарламентарните сътрудничества бихме унифицирали:

- ✓ Първият е с **решение на правителствата**, които призовават парламентите да се съберат. Този начин преобладава в случаите, когато парламентарната организация е орган в рамките на по-голяма структура, вече създадена от правителствата, напр. ПАЧИС;
- ✓ Вторият начин е интерпарламентарното сътрудничество да придобие институционални параметри със **самостоятелно изразена воля на парламентите**. В повечето случаи тези парламенти вече имат установено сътрудничество върху други интерпарламентарни платформи, например в рамките на Интерпарламентарния съюз (ИПС/IPU) (редица парламентарни

асамблеи са започнали ранното си сътрудничество първоначално в неговите рамки).

Според моделите на институционализиране при регионалните и международните парламентарни сътрудничества биха могли да бъдат класифицирани в следните **институционални параметри**:

- **Парламентарни асамблеи**

Парламентарно участие с международно признати статuti, обвързани с *sui generis*, което ги прави субекти на международното право и чиито участници са членове на правителствени международни организации като Парламентарната асамблея на НАТО (ПА НАТО/PA NATO), Парламентарна асамблея на Съвета на Европа (ПА СЕ/PACE), Парламентарна асамблея на Черноморското икономическо сътрудничество (ПА ЧИС/PA BSEC) и др.;

- **Интерпарламентарни организации**

Създават се въз основа на самостоятелна инициатива за институционализиране от страна на парламентаристите. Пример за това е Интерпарламентарния съюз, който представлява уникална по рода си платформа за диалог и парламентарна дипломация сред законодателите, представляващи почти всяка една политическа система и всички основни политически настроения в света¹⁷. Специализираните срещи на тази високо мащабна интерпарламентарна организация служат като място за координиране на нови идеи и инициативи в търсенето на мир и напредък в международното сътрудничество;

- **Парламентарни измерения**

Това са регионални парламентарни сътрудничества, инициирани като измерение на правителствени договаряния. При тях не се наблюдава органна структура. Парламентарното измерение на Процеса за сътрудничество в Югоизточна Европа (ПИ ПСЮИЕ/ SEECР PD) има свои

¹⁷ Вж. Чл. 1, т.2 от Статута на Интерпарламентарния съюз -

Регионален секретариат за парламентарно сътрудничество в ЮИЕ, базиран в София, който координира информационния обмен между парламентите и участва в планирането на инициативи и подпомага осъществяването на съвместните им дейности.

- **Форуми и инициативи за парламентарно сътрудничество**

Специфичното при тях е, че не са регламентирани от традиционното международно публично право и не се подчиняват на типичните договорни споразумения за сътрудничество между националните парламенти, както и че не са обвързани с такива на техните правителства. Цетинският парламентарен форум (ЦПФ/РФС), Конференцията на парламентарните комисии по европейска интеграция на държавите участнички в Процеса на стабилизация и асоцииране в Югоизточна Европа (КОСАП/COSAP) и Парламентарно измерение на Централноевропейската инициатива (ПИ ЦИЕ) са своеобразни форуми за парламентарно сътрудничество. Те не са институционализирани като традиционен тип парламентарни организации, но някои от тях имат ранни институционални структури като комитети и документи, уреждащи дейността им.

V. Бъдеще на парламентарните сътрудничества.

Всички международни сътрудничества насочват международните общности към едно глобално интегрирано общество, основано на базата на диалога, солидарността и споделените ценности. Техните решения потискат егоистичните интереси и поведение на националните държави, които водят до опустошителни последици като нарушаване на мира и увеличаване на бедността¹⁸.

<http://www.ipu.org/english/history.htm>

¹⁸ Вж. Юрген Хабермас, 1996. „Между фактите и нормите: Принос към дискуссионната теория за правото и демокрацията“, Кембридж, Списание 87 /Habermas, Jürgen „Between

Космополитната демокрация е проект, основан на върховенството на закона, който насърчава глобалните политически организации, и засилва участието на обществеността и политическото представителство в вземането на решения от глобален характер. Мечтата на космополитните демократи¹⁹ е за установяване на един космополитен модел на демокрация, в който световната общност би притежавала собствена конституция, политическо представителство с глобален парламент, глобална съдебната система (глобален съд), което е най-сложното решение в модерния дебат за възможните алтернативи на настоящия световен ред.

Повлияни и подкрепени от дискуссионната теория на Хабермас за морала, космополитните демократи изхождат от идеята, че *"в зависимост от глобалната икономика и общественото развитие, държавите, участващи в международните сътрудничества, губят собствен капацитет за независими действия"*²⁰. Това далеч не означава, че държавите сами по себе си са застрашени и изчезващи.

Парламентарното измерение е идентифицирано като елемент на световен ред, но космополитните демократи не виждат Световния парламент да бъде създаден изведнъж. В същото време Дейвид Хелд²¹ се е надявал, че натрупаните знания и опит, получени от практиката на съществуващите интерпарламентарни институции /например Европейския парламент/, ще насърчат създаването на повече регионални

Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy", Cambridge, MA: MIT Press.87/

¹⁹ Вж. Дейвид Хелд, 1998, „Демокрация и глобализация“, Политическо общество: Изучаване на Космополитната демокрация, 11-27, Информационна служба Станфорд Университет /Held, David. 1998. Democracy and Globalization. Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy, 11-27. Stanford: Stanford University Press.

²⁰ Вж. Юрген Хабермас, 2003. „Към космополитна Европа“ Списание за демокрация. /Habermas, Jurgen. 2003. Toward a Cosmopolitan Europe. Journal of Democracy/

²¹ Вж. Дейвид Хелд, 1995, „Демокрацията и Новия международен ред“, Космополитната демокрация: Дневният ред за един Нов световен ред“, Политическа информационна служба, Кембридж /Held, David. 1995. Democracy and the New International Order.

парламенти, чиито решения могат да бъдат евентуално признати за легитимни и като независими източници на правото.

Джеймс Бохман прави аналогия, че *"в резултат на отхвърлянето на местни или държавни структури, фокусът на демократизация в неформални обществени сфери и слаби публики, които зависят по-малко от една широка правна рамка и повече от капацитета на гражданите, биха могли да оспорят съществуващите правила"*²². Следователно институционалната и правна рамка в интерпарламентарните сътрудничества би било препоръчително да се развива, но не е от толкова съществено значение, когато съществува активно участие на гражданското общество при вземането на национални решения по важни международни въпроси като, например, опазването на мира и сигурността, политиката на бедността, глобалното затопляне и др.

Космополитните демократи не са сами в мисленето за глобален световен ред, създаден въз основа на представителната демокрация. Някои автори смятат, че създаването на глобална институция, чиято легитимност ще се основава на (пряко) избрани представители, трябва да се разглежда като прагматично решение за справяне с глобалната демократична система. Ричард Фолк и Андрю Строс²³ твърдят, че такава институция, при съответствие с международните правни норми, би била по-легитимна в упражняването на контрол, отколкото неправителствените организации, да речем, като Амнести Интернашъл /Amnesty International/. Те и други изследователи твърдят, че от самото естество на тяхната практика избраните членове на неправителствени

Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order, 96-120. Cambridge: Polity Press/

²² Вж. Джеймс Бохман, 2004, „Осъзнаване на съвещателната демокрация като модел: Прагматизъм, социални факти и нормативни теории“ , Списание за спекулативна философия /Bohman, James. 2004. Realizing Deliberative Democracy as a Mode of Inquiry: Pragmatism, Social Facts, and Normative Theory. The Journal of Speculative Philosophy/

²³ Вж. Ричард Фолк и Андрю Строс, 2001, „Към Глобален парламент“, Пъншна политика /Falk, Richard and Andrew Strauss. 2001. Toward Global Parliament. Foreign Affairs/

организации не биха могли да представляват националните интереси. По-скоро биха били „проводници на линии, защитаващи специални интереси (коалиции на съмишленици) или светогледи“.²⁴

Напредъкът на международните усилия в създаването на глобална Парламентарна асамблея е бил обсъждан през октомври 2009 г. на среща на ООН в седалището в Ню Йорк, след като идеята за Глобален парламент бе стартирана през април 2007 година.

На тази среща около 60 участници от 19 страни, сред които 12 членове на Европейския парламент и множество представители на неправителствени организации, са обменяли различните си мнения, опит и възгледи за създаване на Парламентарна асамблея на Организацията на обединените нации. Всички участници са били обединени около тезата, че това е огромно предизвикателство и че е наложително да се предприемат решителни стъпки към реформа на Организацията на обединените нации и към демократична консолидация в системата на Обединените нации. Основните изводи, които са били направени са, че трябва да се положат усилия, за да се насърчи тази кампания да достигне интензивно към гражданското общество и академичните среди в цял свят, с цел да се изгради по-широка база на общественото съзнание. Идеята, че трябва да има "парламентарно крило" на световната политическа институция не е нова. Тя е съществувала още в контекста на дебатите за създаването на Обществото на народите²⁵. След края на Студената война, когато отношенията между ООН и

²⁴ Вж. Пия-Нора Копи, Джо Лейнън, Грахам Уотсън и Джерард Онестей, 2007, „Случаят за Глобалната демокрация: В защита на Парламентарна асамблея на Обединените нации“, Самърсет: Бейджхот. /Kauppi, Pii-Noora, Jo Leinen, Graham Watson, and Gerard Onesta. 2007. The Case for Global Democracy: Advocating a United Nations Parliamentary Assembly. Somerset: Bagehot/

²⁵ Вж. Андерс Б. Йонсон, 2003 „Парламентарното измерение на международното сътрудничество“, Антология на предложенията от Втората асамблея, Вайн, Център на Обединените нации за реформа в обучението, /Johnsson, Anders B. 2003. A Parliamentary Dimension to International Cooperation, Reader on Second Assembly Proposals. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education/

Интерпарламентарния съюз е засилено, е била приветствана амбициозната идея за добавяне на парламентарна камара на Организацията на обединените нации. Предложено е било, че такъв орган трябва да бъде съставен от пряко избрани представители от отделните държави или групи от държави. Според Йозеф Шварц, за да се анализира по-внимателно глобалната роля на парламентаристите на международната сцена, идеята на съвещателната демокрация трябва да осигурят по-обещаващи научни изследвания върху интерпарламентарните сътрудничества²⁶

Историята винаги ни е учила да не подценяваме силата на утопиите. В миналото твърде често се е оказвало трудно да се предвиди една системна промяна, което би могло да превърне една утопична визия в "политически проект"²⁷. С напредване на международната интеграция появата на нови участници на международната сцена - междуправителствени, интерпарламентарни и неправителствени, се увеличава тяхното влияние върху поведението на държавите през последните няколко десетилетия и се фокусира върху потенциала за разпространение на демократични практики. От една страна има достатъчно доказателства, че глобализирането на институционалните параметри на международните сътрудничества би било съизмеримо със съответното ниво на междуправителствените интеграции. Но от друга страна, с оглед на огромните разлики в размер, население и правомощията на държавите, както и устойчивите, дълбоко вкоренени в културно-етничните, икономическите и политическите различия на

²⁶ Йозеф Е. Шварц „Овластяване на практическите дефицити в създаването на Глобална Парламентарна асамблея“, Център на Обединените нации за реформа в обучението /Schwartzberg, Joseph E. 2003. Overcoming Practical Difficulties in Creating a World Parliamentary Assembly. Reader on Second Assembly Proposals, Wayne, Center for UN Reform Education. Seidelmann, Reimund. 1989.

²⁷ Вж. Ричард Фолк и Андрю Строс, 2001, „Към Глобален парламент“, Външна политика /Falk, Richard and Andrew Strauss. 2001. Toward Global Parliament. Foreign Affairs/.

народите, има малко доказателства, че ползата от това глоболизиране на интерпарламентарните сътрудничества биха били реално осъществими.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От наблюденията върху различните анализи и изследвания дотук бихме се опряли на твърдението, че интерпарламентарните институции са *"институции, в които парламентаристи си сътрудничат с оглед на формулирането на интересите на обществата, които представляват с приемане на решения, стратегии или програми, които да насърчават правителствата си официално и неофициално във взаимодействия с други участници"*.²⁸ Тези институции, въз основа на общите интереси на националните си парламенти, се ангажират да допринасят за решаване на проблеми от регионални и/или глобални измерения, независимо от силно институционализираните си структури (напр. на Европейския парламент) или неформални парламентарни асоциации и мрежи (Азиатско-Тихоокеански Парламентарен Форум, както и Парламентарната мрежа на Световната банка).

Задълбочените изследванията върху съществуващите модели на регионалните парламентарни сътрудничества от една страна биха подпомогнали интерпарламентарните институции /асамблеи, форуми или инициативи/, които са обвързани с международни компетенции и функции, да намерят възможните начини да изпълнят своите истински парламентарни контролни функции, макар и в ограничена степен и на регионално ниво. Това би допринесло за преодоляване на съществуващите дефицити на демократичност както в регионален, така и в глобален аспект. От друга страна изследването на концептуалните

²⁸ Вж. Златко Сабич, 2008, " Демокрация без граници: Парламентаристите и международната публична сфера" , Явност – Общество, бр. 15/3 /Zlatko Sabic. "Democracy across borders: Parliamentarians and International Public Spheres", Javnost-The Public, Vol. 15 (2008), N. 3/

инструменти на организиране и създаване на регионалните парламентарни сътрудничества позволява включването на парламентарните измерения в един по-широк анализ на глобалното управление.

Това дава възможност за разглеждане на вече споменатите в статията и в публичното пространство планове за нови глобални институции (Световен парламент). Интересно е, че досегашните проучвания и планове подценяват до известна степен институционалните параметри на настоящите парламентарни организации и не обръщат много внимание на действията на националните парламенти в решаването на основните глобални проблеми на международно ниво. Преди да се пристъпва към подобни идеи би трябвало първо да се анализира значението на съвещателната демокрация в регионалните обществени сфери и едва тогава да бъде предложена такава алтернатива на глобално парламентарно сътрудничество.

Стремежът на статията бе да насърчи дебата върху рефлексията на познанието за регионалните парламентарни сътрудничества и тяхното отражение в международните обществени сфери.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. *Анне-Мари Шлугер*. 2004, „Новият световен ред“, Информационна служба, Принстън Университет. /Slaughter, Anne-Marie.2004.A New World Order. Princeton University Press/

2. *Андерс Б. Йонсон*. 2003 „Парламентарното измерение на международното сътрудничество“, Антология на предложенията от Втората асамблея, Вайн, Център на Обединените нации за реформа в обучението, /Johnsson, Anders B. 2003. A Parliamentary Dimension to International Cooperation, Reader on Second Assembly Proposals. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education/

3. Дейвид Хелд. 1998, „Демокрация и глобализация“, Политическо общество: Изучаване на Космополитната демокрация, 11-27, Информационна служба Станфорд Университет /Held, David. 1998. Democracy and Globalization. Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy, 11-27. Stanford: Stanford University Press

4. Дейвид Хелд. 1995, „Демокрацията и Новия международен ред“, Космополитната демокрация: Дневният ред за един Нов световен ред“, Политическа информационна служба, Кембридж /Held, David. 1995. Democracy and the New International Order. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, 96-120. Cambridge: Polity Press/

5. Джеймс Бохман. 2004, „Осъзнаване на съвещателната демокрация като модел: Прагматизъм, социални факти и нормативни теории“ , Списание за спекулативна философия /Bohman, James. 2004. Realizing Deliberative Democracy as a Mode of Inquiry: Pragmatism, Social Facts, and Normative Theory. *The Journal of Speculative Philosophy*/

6. Джоузеф С. Най, 2001. „Глобалният демократичен дефицит. Външна политика“ /Nye, Joseph S Globalization's Democratic Deficit. *Foreign Affairs*/

7. Джеймс Н. Розенау.1995.“Управлението в 21-ви век. Глобалното управление“ /Rosenau, James N Governance in theTwenty-First Century. *Global Governance*/

8. Ерик Стайн. 2001. „Международна интеграция и демокрация“, Американски журнал за международно право /Stein, Erik International Integration and Democracy, *American Journal of International Law*/

9. Златко Сабич. 2008, „Демокрация без граници: Парламентаристите и международна публична сфера“ Списание „Явност – Общество“ , бр. 15 /Zlatko Sabic Democracy across borders: Parliamentarians and International Public Spheres, *Javnost-The Public*, Vol. 15 (2008)

10. Йозеф Е. Шварц. 2003 „Овластяване на практическите дефицити в създаването на Глобална Парламентарна асамблея“, Център на

Обединените нации за реформа в обучението /Schwartzberg, Joseph E. 2003. Overcoming Practical Difficulties in Creating a World Parliamentary Assembly. Reader on Second Assembly Proposals, Wayne, Center for UN Reform Education. Seidelmann, Reimund. 1989

11. *Пия-Нора Копи, Джо Лейнън, Грахам Уотсън и Джерард Онестей.* 2007, „Случаят за Глобалната демокрация: В защита на Парламентарна асамблея на Обединените нации“, Самърсет: Бейджхот. /Kauppi, Piia-Noora, Jo Leinen, Graham Watson, and Gerard Onesta. 2007. The Case for Global Democracy: Advocating a United Nations Parliamentary Assembly. Somerset: Bagehot/

12. *Ричард Фолк и Андрю Строс.* 2001, „Към Глобален парламент“, Пъншна политика /Falk, Richard and Andrew Strauss. 2001. Toward Global Parliament. Foreign Affairs/

13. *Робърт М. Кътлър.* 2001. „Поява на международните парламентарни институции: Нова мрежа на влияние в световното общество“ Информационен център, Университет, Торонто /Cutler, Robert M The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society, University of Toronto Press/

14. *Хейнрих Клейбс.* 1990. „Развитие на международните парламентарни институции“. Конституционална и парламентарна информация,. Асоциация на главните секретари на Парламентите /Klebes, Heinrich The Development of International Parliamentary Institutions. Constitutional and Parliamentary Information. 1591, Association of Secretaries General of Parliament/

15. *Ханс-Хейнрих Линдеман.* 1983. „Международни Парламентарни асамблеи“, Енциклопедия по публично международно право, бр. 5 /Lindeman, Hans-Heinrich Parliamentary Assemblies International. Encyclopedia of Public International Law, Vol. 5/

16. *Ян Клаберс.* 2002. „Въведение в международното институционално право“, Информационна служба, Университет Кембридж

/Klabbers, Jan An Introduction to International Institutional Law". Cambridge University Press/

17. Юрген Хабермас. 1996. „Между фактите и нормите: Принос към дискуссионната теория за правото и демокрация“, Кембридж, Списание 87 /Habermas, Jurgен „Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy“, Cambridge, MA: MIT Press.87/

18. Юрген Хабермас. 2003. „Към космополитна Европа“ Списание за демокрация. /Habermas, Jurgен. 2003. Toward a Cosmopolitan Europe. Journal of Democracy/