

ПЕТА ГЛАВА

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ ЗА ДЕМОКРАТИЧНАТА ЛЕГИТИМНОСТ НА ЕС

1. Слабости на институционалната система на ЕС

Разбирането на процеса на вземане на решения в ЕС е много тясно свързано с определянето на идентичността на Съюза като уникална международна организация. Той се отличава от останалите традиционни организации, защото съчетава в себе си по-голяма степен на наднационална икономическа и политическа интеграция. Въпреки това, в рамките на ЕС, държавите-членки остават суверенни субекти, които само прехвърлят правомощия в някои области на компетентност от национално на наднационално равнище.

Процесът на вземане на решения в ЕС е подложен на непрекъснати критики и обсъждания, както вътре в рамките на собствената си институционална система, така и от външни фактори и заинтересовани страни. Много от тях са свързани с правомощията на отделните институции на ЕС и с начина, по който те са разпределени между тях. Слабостта на Европейския парламент е едно от най-често изтъкваните аргументи в тази посока, въпреки непрекъснатото нарастващите му правомощия. Друг акцент е фактът, че председателят на Европейската комисия не се избира, а се назначава от държавите-членки и правителствата им, в рамките на преговори между лидерите на европейските страни. Както беше отбелязано в Трета глава, обаче, има възможност тази слабост да бъде преодоляна с прилагането на разпоредбите на Договора от Лисабон за обвързване на избора за председател на Комисията с резултатите от изборите за ЕП. Освен това Комисията е критикувана за това, че струпва в себе си много функции като тези, че има монопол върху законодателната инициатива, определя текстовете, с които се прилагат решенията, вземани от Съвета, изпълнява политиката в областта на конкуренцията и има също и правомощия да санкционира.

Като цяло в Европейската комисия е съсредоточено голямо количество правомощия, чрез изключителното ѝ право да инициира и предлага законодателни актове на ЕС, което се отразява на всички етапи на законодателния процес. Изключение са случаите, когато се свиква помирителния комитет в рамките на процедурата на трето четене (вж. т. 1.1. Описание на процедурата, Четвърта глава), при които представители на Европейския парламент и на Съвета могат да се споразумеят за компромис относно някое законодателно изменение без Комисията. Тогава предложението на Помирителния комитет трябва да бъде прието чрез

гласуване с квалифицирано мнозинство в рамките на Съвета и гласуване с обикновено мнозинство в рамките на Европейския парламент. Ако някоя от двете институции (Съвета или Парламента) не приеме предложеното изменение, целият законодателен процес трябва да започне отначало с ново предложение, излъчено от Комисията. Следователно, само в този случай, по време на третото четене, даден законопроект зависи от положително решение, вземано с обикновено мнозинство от избрани от обществеността негови представители. Практиката обаче показва, че такива случаи са рядкост.

Така например, през мандата 2009 – 2014 г. от хилядите законопроекти, приети от ЕС, само 9 са минали трето четене¹. За да достигне до трето четене, Парламентът трябва на второ четене да приеме измененията с абсолютно мнозинство от всички свои членове.

На критика е подложен и Европейският съвет, който е набеден, че се опитва да предопределя резултатите от законодателната дейност на ЕС. За пример се сочи изготвянето на бюджета и преговорите по него, и по-конкретно опита с бюджетната процедура през 2011 г. Тогава Европейският съвет взе решение за увеличение на бюджета до две цифри след запетаята. Тъй като бюджетът и неговото законодателство не следва да се определят и договарят в рамките на Европейския съвет, а между Съвета и Европейския парламент, това беше сметено като опит на първия да определи резултата от процедурата предварително. Според експерти, подобни действия биха могли да се определят като „повторното въвеждане на единодушието, чрез Европейския съвет, през задната врата, в самия център на европейското законодателство”².

Според някои остро настроени критици, организирането на правомощията в ЕС е объркващо, защото има три изпълнителни органа (Комисията, Европейския съвет и Съвета), два законодателни органа (Съвета и Европейския парламент) и концентрация на законодателна и изпълнителна власт в Съвета³. Проблем представлява фактът, че Европейският съюз не се основава на принципа на разделение на властите, присъщи на всяка демокрация, а на разпределение между различните институции на функции, чрез които се осъществява процесът на вземане на решения – законодателната инициатива принадлежи на Комисията; Парламентът и Съветът имат правомощия за вземане на решения; Съдът на ЕС определя правните норми; Сметната палата проверява финансите; Централната банка определя паричната политика. Европейската конструкция е построена върху демократичното прехвърляне на правомощия от демократичните държави към Европейската комисия, която

¹ Conciliations and Codecision,

http://www.europarl.europa.eu/code/conciliation/concluded_en.htm#

² Welle, K., *The EP in a multi-level governance EU – Ways to reduce the democratic deficit*, Brussels, CEPS, 26/06/2013, http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/secretary_general/strategic_thinking/strategic-2013/strategic-2013-june/strategic_thinking-2013-june-1.html

³ Timofte, S- C., Timofte A-I., *Some Critical Aspects Concerning the Institutional System of the European Union*, <http://steconomiceuradea.ro/anale/volume/2013/n1/040.pdf>

подлежи на слаб демократичен контрол, докато Европейската централна банка има абсолютна власт над паричната политика на ЕС и е извън всякакъв демократичен контрол.

В този смисъл, легитимността на Европейския съюз е компрометирана и заради самата му конструкция. Постава се под съмнение легитимността на институционалната система на Съюза и нейното строителство, способността ѝ да организира и да управлява общност, основана на закони и правила, които да се спазват.

2. Проблемът с демократичната легитимност на ЕС

2.1. Дефиниране на понятието „демократичен дефицит“

Концепцията на демократичността на ЕС е залегнала в дял II на ДЕС⁴, където са включени разпоредби, свързани с принципите на демокрацията, върху които е изградена европейската конструкция. Съгласно чл. 8 от ДЕС Съюзът зачита принципа на равенство между неговите граждани, които се ползват с еднакво внимание от страна на неговите институции, органи, служби и агенции. Чл. 10 е посветен на принципа, че функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация, така че всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза, а неговите решения се вземат възможно най-открито и най-близо до гражданите.

Може да се каже, че Договорът от Лисабон определя три нива, чрез които да се реализира демократичната воля на ЕС – на равнище на европейските институции, на национално равнище чрез парламентите на държавите-членки и чрез волята на гражданите, посредством гражданската инициатива.

Чл. 11 от ДЕС изрично изисква от европейските институции да поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество, както и да провеждат широки консултации със заинтересованите страни. Съгласно чл. 12 от ДЕС нараства и ролята на националните парламенти за изграждането на Съюза и за доброто му функциониране. Това се осъществява както като те биват нотифицирани за проектите на законодателни актове на Съюза, така и като следят за спазването на принципа на субсидиарност, който оценява европейските политики.

Възможността за гражданска инициатива е определена от разпоредбата на точка 4 на чл. 11 на ДЕС, който постановява, че най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените и правомощия, по

⁴ Дял II. Разпоредби относно демократичните принципи, Консолидиран текст на Договора за Европейски съюз, Официален вестник на Европейския съюз С 326/1, 26.10.2012 г.

въпроси, за които тези граждани считат, че е необходимо⁵.

Тук следва да се спомене и принципът на предоставената компетентност (чл. 5(2) от ДЕС), според който Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите-членки. По силата на принципа на субсидиарност (чл. 5(3) от ДЕС), в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на съюзно равнище.

Договорът от Лисабон цели да засили легитимността на функционирането на Съюза, като добавя, че националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в Протокола⁶ (чл. 69 от ДФЕС).

Според интернет портала на ЕС, демократичният дефицит е „концепция, ползвана предимно в споровете, че Европейският съюз и неговите различни органи страдат от липса на демокрация и изглеждат недостъпни за обикновения гражданин, защото техният метод на опериране е толкова сложен”⁷.

Демократичният дефицит се свързва и с пропастта между прехвърлените правомощия на съюзно равнище и механизмите за контрол върху тях от националните парламенти. В това отношение, едно изчерпателно определение на термина дава Кристофор Лорд, според когото *„идеята зад понятието „демократичен дефицит” е, че решенията в ЕС в някои отношения недостатъчно представляват или недостатъчно се отчитат пред нациите и хората в Европа”*⁸. Тази дефиниция се доближава до усещането „да не бъдеш чул”, което се развива в съзнанието на европейските граждани през последните години.

Все пак, това не е най-изчерпателното определение, защото понятието „демократичен дефицит” всъщност представлява комплекс от елементи, които трябва да бъдат обхванати от една дефиниция. Като цяло се налага мнението, че е факт, че ЕС страда от демократичен дефицит, и че това означава, че той страда от недостатъци в основните елементи, които правят едно правителство демократично правителство, като представителност и отчетност пред гражданите, които са го избрали.

Някои изследователи отбелязват, че между „съюз на държави” и „съюз

⁵ Възможността и процедурата по Гражданската инициатива е представена в Приложение № 4

⁶ Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към ДФЕС

⁷ Portal Europa http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_en.htm

⁸ Lord, Ch. (1998), Democracy in the European Union, Sheffield Academic Press

на народи” има „сива зона, в която решенията могат да излязат извън контрол” и именно в тази зона недостатъчната легитимност на институциите, липсата на прозрачност, недостатъчния демократичен контрол и ограниченото въздействие на националните парламенти са проявления на демократичния дефицит⁹.

2.2. Достатъчно демократично легитимен ли е ЕС?

Въпросът за демократичната легитимност на ЕС винаги е бил актуален и става все по-чувствителен на всеки етап от процеса на европейска интеграция. През последните години се водят доста политически и интелектуални дебати по темата, като много политици, научни представители и членове на европейската общественост поддържат мнението, че ЕС страда от тежък „демократичен дефицит”. Има много причини, поради които това възприятие е толкова широко разпространено. Като основна причина за липсата на демократична легитимност в ЕС анализаторите изтъкват начина на политическо представителство на ЕС и факта, че само един орган на ЕС се избира пряко от гражданите – Европейският парламент. В допълнение на това, въпреки, че понастоящем Парламентът е с много по-силни и широки правомощия, той остава само един от четирите основни участници в процеса на вземане на решения в ЕС. Критиците подчертават също факта, че изборите за ЕП са децентрализирани, в тях се включват относително малък брой гласоподаватели и че те избират измежду националните партии въз основа на национални въпроси. Важен е и моментът, че в повечето държави-членки малко предизборна дискусия се провежда по европейските въпроси, за сметка на тази по националните. Съществуват още съображения за наличието на демократичен дефицит на ЕС, напр. непрозрачния начин по който Съветът взема решения.

Някои изследователи намират, че корените на проблема с демократичния дефицит произлизат още от зората на европейската интеграция. Според Фабрини процесът на интеграция е възникнал като един предизвикан от елита процес, който е бил твърде труден за разбиране от обикновените граждани¹⁰. В началото на 1970 г. общественото мнение относно евроинтеграционния процес е бил като цяло неутрален и толерантен, давайки на правителствата значителни възможности за маневриране. Постепенно, с развитието на европейската интеграция, започват да се повдигат въпроси и безусловната вяра на хората в правителствата започва да се колебае, а днес гражданите са много по-малко склонни да одобряват решенията на ЕС и на собствените си правителства, отколкото по-рано.

⁹ Stephanou, C. (1997), *Reformes et mutations de l'Union europeenne*, Bruylant – Bruxelles, LGDJ, Paris, по цит. Cleopatra T., Adrian-Ioan T., *Some Critical Aspects Concerning the Institutional System of European Union*,

<http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2013/n1/040.pdf>

¹⁰ Fabbrini S., *The Democratic Deficit of the European Union: Current Situation and Future Perspective*, Libera università internazionale degli studi sociali guido carli, Roma 2013

Темата за демократичния дефицит става особено популярна преди приемането на Договора от Маастрихт, към който се наблюдава силна опозиция и определена доза обществен евроскептицизъм в определени държави-членки¹¹, които в голяма степен се свързват с недоволството на голяма част от гражданите на ЕС и неговите институции.

От по-философска гледна точка обаче може да се спори дали проблемът с демократичния дефицит съществува или не е изкуствено създаден. В тази връзка някои изследователи поставят на проверка различни хипотези. Една от тях гласи, че Съюзът не трябва да бъде демократичен. Според този възглед, Съюзът е структурно ограничен да работи като консенсусна система, т.е. той може да функционира само като „инструмент за подобрене, което оставя своите държави-членки повече или по-малко доволни от гледна точка на собствените си предпочитания”. Дори там, където е възможно гласуване с мнозинство, решенията обикновено се вземат с консенсус. Всъщност мнозинството е продукт на договорната рамка, единодушно одобрена от държавите-членки за техните собствени цели, които се поддържа от тях със съгласие. След като държавите са станали доброволно членове на ЕС, те зависят от активното сътрудничество помежду си и са склонни да основават решенията си на общо съгласие на всички, следователно Съюзът едва ли се нуждае от допълнителна демократична обосновка. Следователно, ЕС може да се разбира най-добре като механизъм за координиране на демократичните държави-членки, а не като орган, който се нуждае да бъде демократичен сам по себе си. Той не упражнява власт в смисъл, че изисква другите да правят това, което те не биха направили, така че това да изисква демократичен контрол върху неговите решения¹².

Според друга хипотеза ЕС вече е толкова демократичен, колкото трябва да бъде. Някои изследователи дори застъпват противоположна теза – че съществува не демократичен дефицит, а демократичен излишък. Според тях ЕС е забележителен затова, че притежава не само нормалните средства за контрол, каквито имат международните органи – чрез участието на държавите-членки в неговите решения, но има и разработена забележителна система за надзор на ежедневна база. За пример се дават комисиите, с които Комисията е длъжна да се консултира преди да упражни правото си на инициатива или преди да издаде инструкции за изпълнение на държавите-членки. В допълнение се изтъкват и другите мерки за проверки и контрол, които държавите-членки са приели, като преките избори за Европейски парламент, който има значителни законодателни и бюджетни правомощия в процедурата за съвместно вземане на решение, както и възможността за налагане на вето върху назначаването на Председателството и колегията на Комисията, а също така и забележително силния съд. Съдът на ЕС, заедно с

¹¹ Присъединяването на Дания към Договора става възможно едва след втория референдум, а във Франция това се случва с критично ниска подкрепа в проведения референдум с едва 51,05% от гласовете „За”.

¹² Lord, Ch., (2008), *Does the EU Suffer from a Democratic Deficit?*, Intereconomics, November/December 2008, DOI: 10.1007/s10272-008-0266-7, p. 316.

Омбудсмана, може да помогне да се гарантира, че Съюзът се придържа към демократичните ценности, включително към индивидуална защита на правата на човека и произволното използване на политическа сила¹³.

Трета, по-нестандартна теза, гласи, че по-демократичен съюз от този, който представлява ЕС в момента, е нежелан, тъй като той би предполагал по-голяма роля на вземането на решения, задължителни за всички, на европейско равнище. Доколкото проучванията на обществените настроения през последните години показват намаляващ ентузиазъм сред европейските граждани за приближаване по посока на създаването на политическа общност на европейско ниво, то този път за ЕС става неприемлив, поне за една немалка част от широката общественост.

Според самият ЕС, всички направени досега институционални, правни и договорни промени са подпомогнали превъзможването на проблема с демократичния дефицит. Роля за това имат Договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница, които са допринесли за подобряване на демократичната легитимност на институционалната система на ЕС чрез засилване на правомощията на Парламента по отношение на назначаването и контрола на Комисията и последователно разширяване на обхвата на процедурата за съвместно вземане на решение. Към тях се добавя и Договорът от Лисабон, който укрепва правомощията на ЕП в законодателната и бюджетната област и му дава възможност да извършва по-ефективен политически контрол върху Европейската комисия чрез процедурата за назначаване на нейния председател. От друга страна, Договорът от Лисабон се стреми да увеличи и участието на гражданите в демократичния живот на Съюза, като има дава правото на инициатива и като признава важността на диалога между европейските институции и гражданското общество. Що се отнася до заседанията на Съвета, Лисабонският договор предвижда те да са публично достояние, с цел да се насърчи тяхната прозрачност и достъпност от гражданите.

Мнението на европейските институции обаче се различава в голяма степен и с емпиричните доказателства за недоверието на гражданите в ЕС, което е обект на регулярното проучване на Евробарометър за общественото мнение. Последното такова, което регистрира нагласите на европейското обществено мнение към Съюза, е проведено в държавите-членки на ЕС между 2^{-ри} и 17^{-ти} ноември 2013 г.¹⁴. Един от резултатите от общоевропейското проучване показва, че въпреки, че представата на гражданите за ЕС леко се е подобрила (31% от анкетираните имат положителна представа за него), то по-голямата част от тях все още смятат, че гласът им „не се брои в ЕС“ (фиг. 7).

Видно е, че за 9-годишен период делът на гражданите на ЕС, които са на мнение, че гласът им се чува в ЕС, намалява с цели 10% (от 39% през 2004 г.

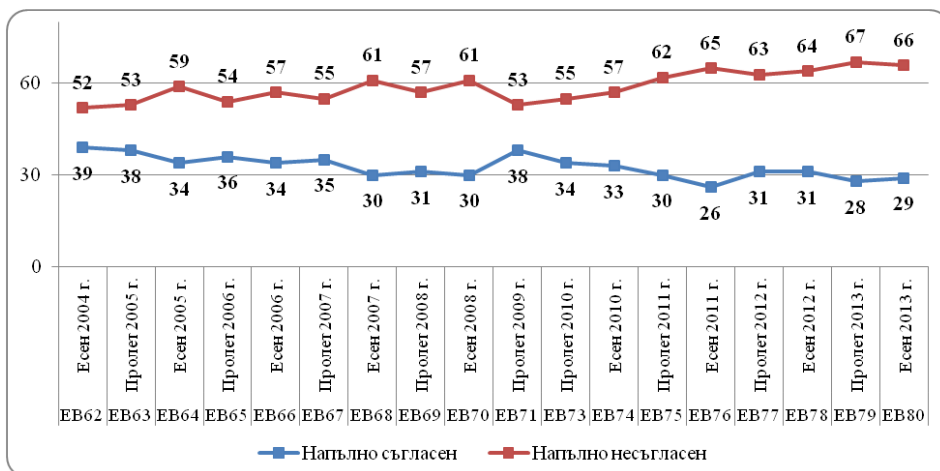
¹³ Moravcsik, A., (2002) *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 3, 2002, p. 603-24.

¹⁴ Standard Eurobarometer 80 Survey,

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf

до 29% през есента на 2013 г.). Освен това, следва да се има предвид разликата между двата показателя – за подкрепата за ЕС и за собствения глас в ЕС – защото фактът, че европейците все повече осъзнават ползите от членството в Европейския съюз, не означава, че те са съгласни с начина, по който работи ЕС и че не искат техния глас да бъде чул.

Фигура 7. В каква степен сте съгласни с твърдението: „Гласът ми се чува в ЕС”, % от анкетираните в ЕС



Източник: *Standard Eurobarometer 80 Survey*

Поради тази причина, надделява тезата, че по-скоро демократичен дефицит в ЕС има, макар и в теорията и практическите дискусии да няма еднозначно тълкувание от какво произтича той. Различните хипотези, част от които представени по-горе, са обобщени в табл. 22.

Таблица 22. Хипотези, свързани с понятието „демократичен дефицит”

Хипотетичен проблем	Описание на проблема
Твърде голямо нарастване на наднационалната власт за сметка на националните власти и контрол	Първото твърдение е, че процесът на европейска интеграция е довел до увеличаване на изпълнителната власт на наднационални ниво и до намаляване на националния парламентарен контрол. Това произтича от факта, че изпълнителната власт (националните министри в Съвета и назначените от правителствата комисари) не се отчитат на националните парламенти. В действителност, въпреки новите процедури за вземане на решение за предоставяне на по-голяма власт на Европейския парламент, Съветът на Европейския съюз, съставен от министрите от националните правителства, все още представлява „институционалното сърце” на процеса на вземане на решения в ЕС, заради обширните му законодателна и изпълнителна функции.
Монипол на Комисията по отношение на законодателната	Европейската комисия има монопол върху законодателната инициатива в ЕС. Тя предлага законите, които след това се гласуват в съответствие с обикновената законодателна процедура в Съвета на ЕС. Съставът на Комисията не е резултат на демократични избори; нейните членове се

инициатива	<p>номинират от националните правителства и само се одобряват от Европейския парламент. Според Йенс-Питър Бонд¹⁵ никъде другаде в демократичния свят изключителното право да предлага закони е дадено на институция, чиито членове не са пряко избирани.</p> <p>Според същия експерт, бивш член на ЕП, самите решения за законопроекти в Комисията се вземат по недемократичен и непрозрачен начин, защото се вземат без гласуване, а само се обобщават от Председателя като колективни възгледи на Комисията, а самите предложения за законопроекти на ЕС са подготвят в работните групи, чиито състав, програми, документи, протоколи, списъци на участниците и пр. са недостъпни и тайни за ЕП и националните парламенти.</p>
Съветът приема законите на ЕС непрозрачно	<p>В съответствие с обикновената законодателна процедура, Съветът на ЕС е длъжен да действа в режим на открито заседание, когато официално приема законодателството на ЕС. Въпреки това, истинските дебати и преговорите за по-голямата част от тези закони се извършва в тайните работни групи на Съвета и в „истински тайното правителство”¹⁶ – КОРЕПЕР (Комитета на постоянните представители), който се състои от посланиците на ЕС от 28-те държави-членки и техните заместници. Смята се, че около 70 % от законите на ЕС всъщност се финализират в тези работни групи в рамките на Съвета, 15 % в КОРЕПЕР и 15 % в рамките на заседанията на министрите в Съвета. Проблемът е, че членовете на националните парламенти и Европейския парламент нито имат достъп до тези срещи, нито могат да получат информация за различните законови предложения, тъй като те преминават през различните етапи на преговори в работните групи на Съвета.</p>
Недостатъчна власт на Европейския парламент	<p>Това твърдение е тясно свързано с първото изброено в таблицата. Мнозина вярват, че не само, че националните парламенти са станали по-слаби от наднационалната изпълнителна власт, но също така, че и Европейският парламент не е толкова силен, колкото трябва да бъде. През 90-те години на миналия век много учени твърдят, че единственото решение против отслабването на националните парламенти е да се увеличи законодателната власт на Европейския парламент и на практика, с последователните реформи в тази посока, това се случи. Въпреки това, част от законодателството на ЕС все още се приема в рамките на процедурата на консултация, при която ЕП не може да блокира законодателното предложение, а правителствата все още са основните играчи при назначаването на Комисията.</p>
„Националност” на европейските избори	<p>Широко разпространено е схващането, че няма демократичен избор на политическия кабинет на ЕС или на посоката на политическия дневен ред на ЕС. Това твърдение не е технически вярно, тъй като европейските граждани избират както собствените си правителства, които заседават в Съвета и номинират членовете на Комисията, така и членовете на Европейския парламент. Проблемът като че ли се изразява във факта, че изборите не се представят и/или възприемат в европейска перспектива и на изборите гражданите се чувстват като че гласуват на местни избори, по</p>

¹⁵ Bonde, Jens-P. (2011), The European Union’s Democratic Deficit: How to fix it, Brown Journal of World Affairs, Spring / Summer 2011 Volume xvii, issue ii, p. 3.

¹⁶ Bonde, Jens-P. (2011), The European Union’s Democratic Deficit: How to fix it, Brown Journal of World Affairs, Spring / Summer 2011 Volume xvii, issue ii, p. 4.

	вътрешни проблеми и за местни партии и личности. Този проблем обаче не е само институционален, а отговорност носят и националните партии, както и медиите, тъй като те се отнасят към европейските избори като към междинни проверки в националния изборен цикъл и не предоставят достатъчно информация на гражданите за това за какво и за кого гласуват.
Недостатъчно познаване от гражданите на институциите и дейността на ЕС	Според някои експерти ЕС е твърде далеч от избирателите си, които не могат да разберат неговия институционален механизъм. Проучване на Евробарометър от юни 2012 г. ¹⁷ показва, че европейските граждани знаят много малко за функционирането на ЕС, а една трета от тях не могат да назоват дори три от институциите на съюза. Тези факти понякога се подценяват, но те всъщност имат голяма роля в изграждането на чувството за демократичен дефицит в европейците граждани. Доказателствата сочат, че познаването на ЕС има положителни ефекти върху общественото мнение – тези, които знаят повече за ЕС като цяло са по-благоприятно настроени и ентузиазирани за процеса на интеграция. И обратното – гражданите, които не разбират ЕС, не биха могли да се идентифицират с него и да го възприемат като ефективна и отчитаща се система на управление.
Разминавания между очакванията на европейските граждани и провежданите политики	Твърди се, че има разминаване между политиките, които гражданите искат и политиките, които всъщност получават. Това се случва най-вероятно в резултат на комбинацията от останалите гореизброени проблеми – правителствата могат да предприемат политики на европейско равнище, които не могат да упражняват на национално равнище, където са ограничавани от националните парламенти, съдилища и групи по интереси; Европейският парламент не е доминиращата институция в управлението на ЕС; различните заинтересовани групи не се балансират от демократична партийна политика в изготвянето на политиките на ЕС; заради институционалния механизъм, по който функционират институциите на ЕС, резултатите от политиките са много централизирани и много от тях не се подкрепят от мнозинството от гражданите в повечето държави-членки. Това е причината европейските граждани да загубят голяма част от доверието си в институциите на ЕС. Важно е да се подчертае, че тези аргументи често идват от социалдемократически политики и учени, които настоятелно твърдят, че резултатите от политиката на ЕС като цяло са в дясно от вътрешните политики в някои държави-членки.

Източник: *авторът и посочените в таблицата източници*

2.3. Демократичният дефицит и Европейския парламент

Подобно на останалите институции на ЕС, Европейският парламент е подложен на критика, че му липсва демократичен дефицит.

Някои експерти отправят критика по отношение на мястото на Европейският парламент в системата на вземане на решения в ЕС. Въпреки че той е с по-голямо влияние върху процеса на изготвяне на законодателството на ЕС, това не се случва по същия начин, както в националните парламенти. Както вече стана ясно, Европейският парламент обсъжда даден законопроект

¹⁷ Европейците две години преди изборите през 2014 г., проучване на Евробарометър и ЕП, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/bg/00191b53ff/Eurobarometer.html?tab=2012_4

в своите комисии и по време на пленарната сесия, въз основа на първоначалното предложение на Европейската Комисия, въпреки че неговият текст може да е бил променен многократно в Комисията и субкомисиите на Съвета, преди той реално да достигне Парламента. Парламентът няма достъп до документите, които се занимават с този предварителен законодателния процес и е силно зависим от влиянието на лобисти и неформални контакти за всяка информация, отнасяща се до предварителните законодателни предложения. Положителното обаче е, че ЕП може да повлияе на крайния резултат на законопроекта чрез внасяне на изменения в окончателното предложение на Комисията и позицията на Съвета, когато те са официално представени пред него. Ако Комисията подкрепи тези изменения, за тях има голяма вероятност да бъдат приети. Ако не бъдат подкрепени от нея, те могат да се приемат само ако е налице единодушно съгласие от Съвета, представляващ всички държави-членки. На практика по-голямата част от измененията на Парламента се приемат, макар че това става обикновено в някаква модифицирана форма.

Парламентът също така има право да отхвърли предложените закони на ЕС с абсолютно мнозинство от неговите членове. Въпреки това, тъй като Парламентът е обикновено в полза на наднационалното законодателство, той има общ интерес с Комисията, така че има малка заплахата за пълно отхвърляне и това се случва рядко. Тенденцията е все повече европейски закони да бъдат приемани на първо четене, когато, за съжаление, националните парламенти, обществеността и обикновените членове на Европейския парламент нямат почти никаква информация за тяхното съдържание и на практика няма никаква публичност около тях.

Истинското влияние на членовете на Европейския парламент може да бъде много по-голямо от официалното такова, но тази възможност е скрита и непряка. Тя може да се упражнява от активисти и заинтересованите членове на ЕП, когато те лобират в Комисията в хода на подготовката на проектите на нормативни актове, често във взаимодействие със съответните лобисти извън институциите на ЕС. По време на първото четене на даден законопроект Европейския парламент може да приеме изменения в него с обикновено мнозинство, но той може да окаже реално влияние върху крайния характер на предложения закон само ако неговите изменения получат абсолютно мнозинство от всички свои членове, както се изисква съгласно процедурата на второ четене.

Спорно е твърдението, че Европейският парламент остава твърде слаб. Стана ясно, че по-голямата част от решенията в Съюза вече се вземат чрез гласуване с квалифицирано мнозинство и в обвързващо сътрудничеството между Комисията, Европейския парламент и Съвета. Това е резултат от институционалната еволюция в ЕС от последните две десетилетия, които доведоха до реално и значително увеличаване на правомощията на ЕП. Най-представителният пример в това отношение е правото на вето, което ЕП придобива по силата на процедурата за съвместно вземане на решение, която сега се прилага към по-голямата част от законодателството на ЕС.

По отношение на пропастта между Европейския парламент и гражданите

се забелязва, че най-често критиците изтъкват слабото участие на избирателите в европейските избори. Част от обяснението за това може да съвпада с широко разпространеното мнение, че е нормално избирателната активност да е по-ниска, отколкото на националните парламентарни избори в европейските страни, защото залогът е по-малък. Въпреки това, както вече беше посочено, самата избирателна активност непрекъснато намалява от 1979 г. насам. Тук се налага мнението, че когато в този спад се отчете спадът, дължащ се на присъединяването на новите държави-членки, някои от които са с ниска избирателна активност във всички избори, то намалението в избирателната активност на европейските избори е подобно на това в тази на националните парламентарни избори в много от държавите-членки. По тази логика, намаляването на участието на гражданите в изборните процеси е предизвикателство за демокрацията на всички нива, а не само за тази на европейско равнище.

Друга област, в която ЕП е уязвим, е свързана с някои елементи от функционирането му. Един от въпросите е свързан с разходите на Парламента, включително за възнагражденията на членовете му. Нивото на заплатите на членовете на ЕП може наистина да се основава на среднопретеглена стойност на тази на депутатите от националните парламенти на най-големите държави-членки в Европейския съюз, но то води до ниво, което е значително по-високо от това дори на министър-председателите на някои от новите, по-малко развити държави-членки.

В допълнение на това, на честа критика се подлага и секретариатът на ЕП, наброяващ около 6000 души, като в допълнение членовете на Парламента могат да наемат, в парламентарния си офис или избирателния си район, още асистенти, за сметка на Парламента. Критиците казват, че членовете на ЕП могат лесно да сравнят нивото на експертни консултации, които получават, с това, което е на разположение на Комисията и на Съвета, и лесно да се убедят помежду си за необходимостта броят им да се увеличи, но е малко вероятно да дискутират този въпрос с по-широката общественост, защото са уязвими.

По същия начин, когато става въпрос за разходите на членовете на ЕП, Парламентът има достатъчно строги правила относно режима на пътни разходи, но в системата на общите разходи, например при тези за покриване на разходите на офисите в избирателните райони, това не е така. Това са въпроси, по които Парламентът е силно уязвим и които се намират предимно в собствените им ръце, т.е. за да се променят не са необходими нито промяна в Договорите, нито дори единодушие между държавите-членки¹⁸.

3. Мерки за засилване на демократичната легитимност на ЕС

Някои експерти изразяват съмнение по отношение на съществуването на повдигнатите в табл. 22 проблеми, свързани с демократичния дефицит на ЕС, докато други предлагат възможни решения.

¹⁸ Corbett, R., Reconnecting the European Parliament and its People, September 2010, The Foreign Policy Center, UK, p. 24.

Някои научни и изследователски публикации оспорват в по-малка и по-голяма степен основателността на горепосочените твърдения за наличието на демократичен дефицит в ЕС. Така например, срещу първото твърдение, че ЕС е довел до изместване на власт от парламентите към правителствата, Хикс представя тезата, че идеята, че националните парламенти могат да контролират националните правителства не е нищо повече от мит¹⁹. Действително националните избори се възприемат като ориентирани не към избора на парламентите, а по-скоро към избора на партиите, които трябва да бъдат на власт, формирайки правителствено мнозинство. Правителството е това, което гражданите чувстват като пряко отговорно и когато едно правителство има свое собствено мнозинство в парламента, ролята на членовете на парламента може лесно да бъде омаловажена. Следователно, ако от националните правителства се изисква най-много отчетност от всички институции в европейската политика, то тогава ЕС наистина не е променил настоящата структура на властта на национално ниво.

От своя страна, твърдението, че ЕС е твърде далечен и непрозрачен пренебрегва факта, че политиката на ЕС в момента е по-прозрачна, отколкото повечето вътрешни системи на управление. През 2005 г. Европейската комисия стартира Европейската инициатива за прозрачност²⁰, предназначена да направи процеса на вземане на решения на Комисията по-отворен и достъпен за гражданите, като им дава възможност за достъп до информация за законодателство, документи, оценки на въздействието, прозрачност при лобирането, обществени обсъждания, бенефициенти на средства от ЕС и т.н. Тази по-достъпна информация разсейва много от резервите на гражданите на Европейския съюз и определено увеличава способността на националните парламенти и съдилища да наблюдават действията на ЕС.

Конкретните предложения за преодоляване на идентифицираните слабости, които са причина за демократичния дефицит, засягат различните институции и процеси в ЕС.

Така например, по отношение на първия въпрос, се предлага алтернативно решение вместо Европейският парламент да избира членовете на Комисията, а тя да е отговорна пред него, комисарите да бъдат избирани пряко в държавите-членки и/или да бъде изисквано от тях демократично да се отчетат пред съответния им национален парламент за своите гласувания в Комисията и пред Европейския парламент за своето управление на европейските им портфейли.

Идеята за „шокова терапия“ – значителен скок в правомощията на Европейския парламент, в резултат от която той да получи правото да избере председателя на Комисията и той да бъде пряко избран от гражданите в европейските избори, набира скорост през последните години. Вероятността обаче това да стане е малка и затова изборът на председателя и комисарите вероятно ще продължи да бъде решение на междупартийна коалиция на

¹⁹ Hix, S. (2008), *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Cambridge, Polity

²⁰ Регламентирана в Green Paper on the European Transparency Initiative, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114521_en.htm

държавите-членки. Въпреки това, има възможност за някакъв среден вариант, при който контролът на ЕП върху Комисията да се увеличи, с цел да се поддържа ефективността на нейната работа. Например да се даде правото на Парламента да гласува годишната програма на Комисията, като вот на доверие към нея.

По отношение на непрозрачността на европейски институции трябва да се признае, че през последното десетилетие са направени някои големи стъпки напред, но това не е достатъчно, най-вече заради начина на вземане на решения в рамките на Съвета, който би могъл да бъде много по-ясен и открит. Процесът на вземане на решения в Съвета трябва да стане по-видим, по-прозрачен, до точката, в която гражданите могат да виждат себе си, макар и чрез представители, като автори на техните собствени закони. По експертно мнение това не означава просто, че той трябва да законодателства публично, а по-скоро че той трябва да изработва позициите си и да провежда заседанията си по начин, който изисква всяка позиция да бъде публично обоснована.

Създаването и прилагането на „отворен метод на координация” между парламентите на държавите-членки на ЕС е друга предлагана мярка. Чрез нея, дори и парламентите, които са доминирани от техните изпълнителни власти, могат да имат роля във общеевропейския форум. Това може да стане чрез гостувания на делегации от други парламенти, координиране на резолюции в няколко парламента, обмен на документи и др.

Друго, макар и банално предложение, е въвеждането на процедура за контрол за всички решения на ЕС, която записва на едно място всички институции и комисии, които са разглеждали това решение, заедно с обосновка на позициите, постигнати на всеки етап. Това предложение е насочено към подкопаване на общото алиби за слабата отчетност в сложни системи. Докато многообразието от участници може да създаде „проблема на многото ръце”, в който е трудно да се припишат резултатите на някой определен орган, няма причина да не се изисква участниците да демонстрират, че са спазили процедурите в техния индивидуален принос за вземането на решението.

Необходими са също мерки, които да направят европейските избори по-европейски. Например, да се насърчат националните партии да посочат в скоби в избирателните листи европейските партии, към които те принадлежат, което ще помогне за изясняване на връзката между тези партии, които структурират избора на гласоподавателите в изборите за Европейски парламент и тези, които структурират работата му.

Според някои изследователи, проблемът с демократичния дефицит в Съюза може да се коригира лесно – чрез непряк демократичен контрол от националните правителства, както и с нарастващите правомощията на Европейския парламент. Според тях²¹ това е стъпка към гарантирането, че политиката на ЕС, в почти всички случаи, е чиста, прозрачна, ефективна и

²¹ Moravcsik, A. (2002), In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union, JCMS 2002 Volume 40. Number 4. p. 603-24, Blackwell Publishers Ltd, p. 2.

политически отзивчива към нуждите на европейските граждани.

Договорът от Лисабон представлява най-новият опит да се създаде повече пространство за демократичен дебат в Европейския съюз и да се направи стъпка по посока на преодоляване на този дефицит. Могат да се идентифицират три области, в които Договорът отваря повече възможности за такъв дебат. Първата област е ролята, изпълнявана от националните парламенти, по-специално новите им права да участват пряко в законодателния процес на ЕС. Втората област е възможността за гражданска инициатива, която дава възможност на гражданите, които са извън институциите, да оказват въздействие върху законодателния дневен ред. Третата са нарасналите правомощия на ЕП, които се разглеждат в последната точка от настоящата глава. И трите нововъведения са предпоставки за по-широк публичен дебат, отколкото е имало досега, относно посоката на ЕС и неговите политики.

По отношение на ролята на националните парламенти, Договорът от Лисабон надлежно предвижда те да вземат пряко участие в законодателния процес на ЕС. Това става като Договорът дава възможност на националните парламенти, в рамките на осем седмици, да разгледат законодателното предложение на Комисията и да анализират дали то отговаря на принципа на субсидиарност. Ако те считат, че законопроекът нарушава този принцип, те могат да дадат отрицателно становище и ако половината от националните парламенти на ЕС са съгласни, Парламентът и Съветът трябва да решат дали да продължат с разглеждането на това законодателно предложение или не²².

Възможността за гражданска инициатива²³, предоставена от Договора от Лисабон, предвижда един милион граждани от значителен брой държави-членки да могат да подканят Европейската комисия да представи подходящо законодателно предложение. Инициативата има несъмнени достойнства и определено е стъпка за намаляване на демократичния дефицит в ЕС.

Според някои експерти обаче, тази възможност би могла да бъде източник на спорни въпроси през следващите години²⁴, по няколко причини. Първо, Договорът уточнява (чл. 11 от ДЕС), че инициативата трябва да попада в рамките на правомощията на Европейската комисия. Следователно, Комисията е в състояние да откаже да разглежда предложения, които са извън нейната компетентност. Въпреки това е трудно събирането на подписи да бъде официално спряно, и ако се съберат един милион подписа, то темата вероятно ще стане част от продължаващ дебат по въпроса.

Като втори аргумент за предпазливостта към гражданската инициатива се изтъква фактът, че Договорът не изключва инициативи, които си противоречат една на друга, или са в противоречие с политиката на

²² Член 6 и чл. 7 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към Консолидирания текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз С 326/1, 26.10.2012 г.

²³ Вж. Приложение № 4 „Процедура по Гражданската инициатива”.

²⁴ Shackleton M., (2010), *After Lisbon: Creating more space for democratic debate, Reconnecting the European Parliament and Its People*, The Foreign Policy Centre, September 2010, p. 29-31.

Европейската комисия. Има вероятност да се представят и предложения, които могат да се възприемат като противоречащи на Хартата на основните права, например, на които Комисията ще бъде принудена да откаже по-нататъшно действие. Въпреки това, и тук отново събирането на подписи само по себе си би създавало дискусии и спорове, които от своя страна биха засилили демократичния дебат на европейско равнище.

На трето място стои и въпросът за теглото, което се дава на един милион подписа. Те представляват 0,2% от населението на ЕС и следователно биха могли да се разглеждат като едно добре организирано малцинство, чиито възгледи влизат в конфликт с тези на по-широката общественост. Въпреки това, на практика е малко вероятно това малцинство да остане напълно откъснато от структурата на политическите партии в ЕС, от държавите-членки и Европейския парламент. Политическите партии могат да пожелаят да използват инициативата като начин за насърчаване на определена политика. По този начин тя ще се превърне в искане за законодателно предложение от ЕП, каквото той вече може да постави пред Комисията с аргумент, че значителна част от европейското общество го поддържа.

В крайна сметка се смята, че каквито и вариации с гражданската инициатива да се реализират, всички ще имат положително въздействие за демократичната легитимност на ЕС, защото ще отворят пътя за реструктуриране на начина, по който се провежда дебатът за политиките и действията на Съюза.

4. Роля на Европейския парламент за намаляване на демократичния дефицит

След като беше разяснено какво представлява проблема с демократичния дефицит в ЕС, следва да се определи каква е ролята на ЕП и разширяването на неговите правомощия за неговото преодоляване.

В първа глава стана ясно, че в историческото си развитие Европейският парламент претърпява радикална еволюция, ставайки пряко избран политически субект и получавайки способността да влияе върху вземането на решения в много по-голяма степен, откогато и да било в историята на Европейския съюз.

Безспорно укрепването на властта на ЕП и превръщането му в пряко избран орган е подобрило демократичната легитимност на ЕС. Засилването на неговите правомощия и степента, в която институцията вече взема съвместно решения със Съвета въвежда в системата на ЕС по-висока степен на контрол и баланс. В същата насока са и нарасналите правомощия на Парламента по отношение на контрола на Комисията и над бюджета, защото те имат реално въздействие върху работата на ЕС. Няколко пъти в историята ЕП е упражнявал тези свои правомощия. Така например, през 2004 г. ЕП отхвърли италианската кандидатура за Комисар по правосъдието и изрази безпокойство относно състава на предлаганата от Барозу Комисия, което накара неговия екип да се оттегли, за да избегне отхвърляне от Парламента на състава Комисията в нейната цялост. От гледна точка на бюджета,

Парламентът упражнява правомощието си през 1979 г., 1988 г. и 2010 г., като такъв опит беше направен и по отношение на финансовата рамка на ЕС за 2013 г.

Въпреки това, следва да се обсъди критично степента, до която подобреният статут и правомощията на Парламента са подобрили демократичната легитимност и намалили демократичния дефицит на Съюза като цяло.

Можем да обобщим различните съображения за ролята на ЕП за намаляване на демократичния дефицит в три основни насоки:

- Ролята на ЕП за избора на изпълнителната власт на ЕС;
- Съзаконодателната роля на ЕП;
- Значимостта на преките избори за ЕП.

4.1. Ролята на ЕП за избора на изпълнителната власт на ЕС

Както вече беше обсъдено²⁵, в повечето европейски страни, когато избирателите гласуват в националните парламентарни избори, повечето от тях мислят за правителството – дали искат да му дадат още един шанс или не. При европейските избори няма видима връзка между изборните резултати и естеството на изпълнителната власт. От изборните резултати зависи само точният баланс между различните политически сили в многопартийния парламент и не е ясно какво точно се променя в резултат на вота на гражданите.

Ако Европейската комисия като цяло бъде излъчена от парламентарното мнозинство, то такава връзка би била видима. Въпреки това, това е малко вероятно в близко бъдеще, защото отделните правителства не биха били съгласни да се откажат от правото си да номинират кандидат комисар от страната си. Възможност за свързване с парламентарно мнозинство има по отношение на избора на председателя на Комисията, и това ще стане реалност с настоящите разпоредби от Лисабонския договор, които обвързват избора на този пост с резултатите от изборите за членове на Европейския парламент. След тях, председателят на Комисията ще бъде избран (одобрен) от Парламента въз основа на направена номинация от Европейския съвет, отчитайки резултатите от изборите за Европейски парламент.

В резултат от този факт, много от европейските политически партии решиха да обявят номинациите си за кандидат за председател на Комисията предварително (вж. т. 2.2. Политически партии на европейско равнище, Трета глава). Това само по себе си може да увеличи интереса на европейските избори, защото европейските граждани могат да видят връзката, с която са свикнали, между парламентарното мнозинство и избора на изпълнителната власт, макар че тази връзка ще се реализира само по отношение на председателя на Комисията.

²⁵ Вж. т. 4. Избори за ЕП през 2014 г. – какво е различното?, Трета глава.

4.2. Съзаконодателната роля на ЕП

Идеята Европейският парламент да е равнопоставен партньор на Съвета не е нова. Тя започва официално с Договора от Маастрихт през 1993 г., който въвежда процедурата за съвместно вземане на решения от ЕП и Съвета. С Договора от Лисабон на практика се завършва този процес като се дават равни законодателни права на ЕП в почти всички области на законодателството, дори и в области, в които това досега е било немислимо, като селското стопанство и структурните фондове.

Според експерти, пълното осъзнаване на последствията от тези промени ще отнеме време, но като цяло кръгът от интереси на обществото, които остават недокоснати от потенциални изменения от страна на Парламента, се стеснява. Освен това, има процес на постепенно признаване, че такива изменения не са чисто декоративни, а могат да доведат до последствия с дългосрочен характер и ефекти, например във финансовата и банковата сфера.

Друг пример за значителните промени в правомощията на ЕП, извън законодателната област, е свързан с правото на съгласие на Парламента да одобрява повечето международни споразумения²⁶. През м. февруари 2010 г. ЕП използва това свое правомощие и наложи вето на споразумение, договорено от Съвета и Комисията със САЩ относно обмяна на банкови данни (известно като „SWIFT”). Причината за неодобрението на ЕП е, че той смята, че споразумението поставя твърде много акцент върху борбата срещу тероризма и отделя твърде малко внимание на правото на неприкосновеност на личния живот на европейските граждани. Впоследствие, ЕП одобри ревизирана версия на споразумението, но това беше доказателство и за ЕС, и за САЩ, за нарастващата роля на Парламента. То беше и знак, че вероятно ЕП ще се проявява все по-често по отношение на международните споразумения, например по предстоящото за одобрение от него споразумение за трансатлантическо партньорство между ЕС и САЩ.

Следователно ролята, която ЕП получава като съзаконодател в повечето области от политиките на ЕС, е от изключителна значимост. По този начин, законодателството на Съюза трябва да бъде одобрено както от избраните национални правителства, заседаващи в рамките на Съвета, така и от директно избраните членове на Европейски парламент. Този двоен контрол означава, че един проект на законодателен акт трябва да премине през две одобрения, за се превърне в закон (освен това има и допълнителни защитни мерки за качеството на европейското законодателство, защото всеки национален парламент вече получава всички предложения на ЕС навреме, за да ги обсъди, преди съответният министър да участва в заседанието на Съвета). В този смисъл, това е стъпка напред към преодоляване на проблема с демократичния дефицит на ЕС.

²⁶ Вж. т. 3 ЕП при приемане на международни споразумения, Четвърта глава.

4.3. Значимостта на преките избори за ЕП

Преките избори за Европейски парламент се провеждат от 1979 г. насам (вж. Трета глава). Идеята членовете на ЕП да се избират пряко, а не да бъдат излъчвани от националните правителства, както до този момент, отразява именно стремежът да се даде по-голяма демократична легитимност на тази институция и на ЕС като цяло. Освен, че изборните резултати отразяват директно волята на европейските граждани, преките избори имат и заслуга и за това, че те позволяват на всички основни направления от политическия спектър да бъдат представени на европейско равнище. В резултат от това, в ЕС се чуват на само гледните точки от ляво и от дясно, но дори и политическите групи, които се противопоставят на самото съществуване на Европейския съюз. Следователно, появата на общоевропейските избори е осигурила възможността по-голяма широка гама от мнения да бъдат отразени, като по този начин допринасят за намаляване на демократичния дефицит в ЕС.

Въпреки това, ефективността на преките избори често се поставя под съмнение, по различни съображения. Политическите коментатори изтъкват ниската избирателна активност на гласоподавателите в изборите за Европейски парламент като доказателство за проблема с демократичния дефицит на ЕС. От самото си начало, преките избори се радват на малък интерес сред европейските избиратели, а през 2009 г. активността им възлиза на едва 43%²⁷. Много ниските нива на активност са показателни за твърдението, че европейските институции са далеч от гражданите на ЕС.

Според някои изследователи, ниската избирателна активност е логично вследствие на факта, че областите на политиката, които са включени в приоритетните отговорности на ЕС са тези от по-нисък ред, т.е. които са по-маловажни. Така голяма част от дейността на ЕС се отнася до регулирането на външни фактори в резултат от увеличената трансгранична икономическа активност, за сметка на въпросите за данъчното облагане, здравеопазването и образованието. Това е и причината изборите за Европейския парламент да са „политически състезания от втори ранг“, след националните. Като последица от това е неразумно да се очаква реформа на Европейския парламент, както и засилването на неговите правомощия, изведнъж да ентузиазира европейските гласоподаватели, имайки предвид, че естеството на основните текущи области на отговорност на ЕС са от нисък ранг²⁸.

Други, по-позитивно настроени анализатори, смятат, че дори с по-ниска избирателна активност, европейските избори все пак позволяват всички основни направления на общественото мнение да бъдат представени в ЕП. В действителност те са представени пропорционално на

²⁷ EB71.3 – EUROPEAN ELECTIONS 2009 Post-electoral survey, Directorate General for Communication, European Parliament, 24.07.2009
http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/FR_EN.pdf

²⁸ Moravcsik, A. (1993) „Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach” *Journal of Common Market Studies*, 31(4), p. 473-524.

тяхната сила. В Парламента има членове не само от управляващите, но и от опозиционните партии от държавите-членки, и то от целия политически спектър. По този начин ЕП е носител на плурализъм, независимо от нивото на избирателна активност. Нещо повече – тъй като европейските избори са междинни избори по отношение на националния политически цикъл, те често водят до по-голям дял места за опозиционните и/или за по-малки партии, отколкото би бил случаят в повечето национални избори, като по този начин ЕП естествено балансира Съвета, който, разбира се, се състои изключително от представители от управляващите партии²⁹.

Редица предложения редовно възникват за подобряване на видимостта на Европейския парламент, статута на неговите членове и на връзката между тях и избирателите. Така например често се дискутира дали има необходимост за промяна на избирателната система. Понастоящем, въпреки, че всички държави-членки трябва да прилагат подхода на пропорционално представителство, те сами решават коя конкретна система да използват. И тук има различни мнения дали този вариант е добър, като дебатът се фокусира върху конкретни характеристики на изборите в различните страни. В по-големите страни има дискусия за това дали трябва да има национални или регионални избирателни райони. Националните избирателни региони предполагат национални листи, с малко местно участие и идентификация с местни представители (освен когато партиите не съставят техните листи, отчитайки географския баланс). Пример е Франция, която премина от национални към регионални листи, но съставяйки „супер-региони”, всеки от които обединява два или три от традиционните региони. По този начин се очаква по-малките избирателни райони да увеличат близостта на членовете на ЕП до своите избиратели в по-големите държави-членки.

Друга дискусия е дали да се използват затворени или отворени листи с кандидатите за членове на ЕП. На пръв поглед отворените листи са по-атрактивни, тъй като позволяват на избирателите да избират не само между партии, но и между личности в рамките на една партия или между отделните партии. Трудността, произтичаща от този подход обаче е, че в подобни системи повечето кандидати се конкурират повече със собствените си колеги от партията, отколкото с техните опоненти от другите партии. Това често води до силно индивидуализирани кампании, в които всеки кандидат иска да спечели обществено внимание като поддържа някаква линия, обикновено по популистка тема. Вместо да избират измежду няколко съгласувани екипа, предлагащи широка гама от варианти на политика, избирателите се сблъскват с „*какофония от лица, търсещи персонално внимание*”³⁰. Освен това тази система дава предимство на кандидати, които са разпознаваеми по други причини

²⁹ Corbett, R., Reconnecting the European Parliament and its People, September 2010, The Foreign Policy Center, UK, p. 18.

³⁰ Corbett, R., Reconnecting the European Parliament and its People, September 2010, The Foreign Policy Center, UK, p. 21.

(спортисти, известни личности др.), както и стимулира кандидатите да харчат (както и да събират) собствени средства за предизборната си кампания.

В тази връзка често се твърди, че на изборите за Европейски парламент им липсва европейско измерение и защото не съществуват общи за ЕС екипи от кандидати или водачи на листи, които правят кампания в целия Съюз. Въпреки, че има известна истина в този аргумент, той се неутрализира от аргумента, че ако избирането на част от членовете на Европейския парламент става на транснационална основа, то ще се създаде двустепенна система на членове, при която една от двете групи ще бъде възприемана като много силно отдалечена от избирателите. Освен това, подобна промяна би изисквала промяна на договорите, за която е необходима единодушна подкрепа от всяка държава-членка и национална ратификация, които са много малко вероятно да се реализират.

В подкрепа на тезата, че ЕП не може да подпомогне кризата на доверието в ЕС, се добавя и съдебната практика, специално решението на Германския конституционен съд от 30.06.2009 г. относно Договора от Лисабон, което твърди, че ЕП е изначално неспособен да намали демократичния дефицит, защото самият той не е представителен. Съдът се фокусира върху процедурата за избори на членовете на ЕП, при която се прилагат национални квоти, за да се разпределят определен брой места в парламента за всяка държава-членка. Независимо, че квотите вземат предвид населението на страните-членки както един от критериите за определяне на броя места на всяка страна, тази процедура, според Съда, представя ЕП като недемократичен в смисъл, че противодейства на идеята за равенство на гласовете³¹. По този начин Съдът прилага определение на демокрацията в тесен смисъл, приложимо по-скоро само за относително хомогенни държави-членки, отколкото за голяма, хетерогенна многонационална организация като ЕС. В действителност, най-видната демокрация – Съединените щати – също прилагат подобен механизъм, за да укрепят географското представителство и гарантират целостта на по-малките щати, макар че това не съответства на най-демократичната система „един човек-един глас“.

Друго критично мнение по отношение на ЕП гласи, че факта, че парламентарният орган е избран чрез преки избори не го прави задължително демократичен, защото трябва да се изследва и степента, до която неговите членове защитават интересите на своите избиратели. В този смисъл, членовете на ЕП, независимо че се избират чрез преки избори, парадоксално показват склонност към подкрепа на европейската интеграция и засилване на собствените си правомощия, независимо от предпочитанията на избирателите. Такъв пример е отхвърлянето на Конституционния договор през 2005 г. от Франция и Холандия. Докато

³¹ Kaunert Ch, Zwolski K. (2010), The European Parliament and the EU democratic deficit: The right solution to the wrong problem?, The Foreign Policy Centre, United Kingdom

гражданите на тези две страни се противопоставиха на предложенията за реформи на Договорите, френските и холандски членове на ЕП гласуваха в полза на Договора за конституция. Въпреки, че националните парламенти на тези страни също подкрепяха Конституционния договор, националните парламентаристи гласуват много по-широк обхват на въпроси и тези, свързани с Европейския съюз, изглеждат от по-малка значимост. По този начин излиза, че увеличаването на отчетността на Парламента, постигнато чрез преки избори и укрепването на неговите правомощия, с цел постигането на по-висока степен на демократична легитимност, е възпрепятствано в резултат на индивидуалните интереси на самите членове на ЕП³².

Ниската избирателна активност е в пряка връзка и с образа на ЕП в обществеността. Факт е, че той остава непознат на гражданите на ЕС. Това означава, че е необходимо по-добро обяснение на хората за работата на тази институция и на ЕС като цяло, което е трудна задача, имайки предвид, че голяма част от медиите или не са особено заинтересовани, или са откровено враждебни към точното представяне на Европейския парламент. Но ако ЕП, националните правителства, политическите партии и тези части от медиите, които имат чувство за отговорност, не започнат да обясняват нещата по-добре, този аспект от прекъснатата връзка между парламента и гражданите ще остане труден за преодоляване.

При тези обстоятелства е особено важно и ЕП да не изглежда разточителен. Парламентът няма вина, защото няма право на лична преценка по две основни ограничения, които увеличават разходите на европейските данъкоплатци – задълженията, наложени му от държавите-членки да работи в три различни града (Брюксел, Страсбург и Люксембург) и изискването да се работи на всички официални езици на Съюза, с устен и писмен превод на срещи и документи. По тези въпроси, колкото и членове на ЕП да искат промяна, вероятността държавите-членки да се съгласят изглежда малка.

Въпреки това, има други два въпроса, по които парламентът може да се постигне промяна – числеността на персонала си и собствената си система за разходи на членовете. Тези два елемента са оставени на собствената преценка на Парламента, по силата на дългогодишно джентълменско споразумение със Съвета. Според експерти скандалите в националните парламенти в някои държави-членки (например Камарата на общините във Великобритания), са показали, че често не е разумно да се оставят тези въпроси изцяло в ръцете на членовете, защото те могат лесно да се убедят едни други в необходимостта от повече консултанти или друг тип допълнителни разходи.

*

*

*

³² Granlund M. (2013), A Democratic Union in the Making: An Assessment of the European Parliament's Evolution in Relation to Narrowing the Democratic Deficit, Duke Political Science Standard, Volume III Issue 1 Spring 2013, p. 62.

Като цяло еволюцията на Европейския парламент се характеризира с подобрена отчетност чрез провеждане на преки избори и постоянно засилване на неговите правомощия. В резултат от това, поне от формална гледна точка, се създадоха предпоставки пропастта между ЕС и гражданите му да бъде намалена в сравнение с по-ранните етапи на европейска интеграция. По този начин и демократичната легитимност на ЕС е нараснала, в резултат на относително по-влиятелния парламент и въвеждането на възможността той да контролира и проверява в по-голяма степен другите институции на Съюза (по-специално Комисията и Съвета).

В същото време това положително въздействие на ЕП се ограничава от редица фактори. Съществува мнението, че членовете му желаят да се ускори задълбочаването на интеграцията, за да засилят собствената си власт, което води до заключението, че интересите на избирателите не съвпадат задължително с приоритетите на Брюксел в такава степен, каквато предполагат преките избори. Като резултат от това, възможностите на Европейския парламент за по-нататъшно намаляване на демократичния дефицит ще продължат да бъдат ограничени от естеството на текущите приоритетни отговорности на ЕС, които често са отдалечени от проблемите на хората, и това ще продължи да бъде основна причина за ниската активност на изборите за членове на ЕП.

В допълнение на това, и останалите европейски институции имат какво да подобрят в работата си. Следователно, реформите в правомощията на Европейския парламент са намалили демократичния дефицит, но проблемът с него може да бъде напълно решен само ако е придружен от реформи и в другите институции и аспекти на работата на ЕС.

В заключение може да се каже, че надделява мнението, че по-широкият дебат и оспорването на все повече законодателни предложения от страна на Европейския парламент, които произтичат от увеличените му правомощия, както и нарасналата роля на националните парламенти и създаването на гражданската инициатива, ще засилят равнището на демократична легитимност на Европейския съюз като цяло.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейският съюз има уникална политическа архитектура, която не наподобява обикновена международна организация. Това, което го отличава, е именно неговата институционална структура, която не прилича на никоя друга на национално или международно равнище.

Динамиката на европейската интеграция се дължи в голяма степен на оригиналността на тази структура, в която делегирането на правомощия на наднационални органи винаги е било по-интензивно, отколкото в класическите международни организации. Институциите на ЕС сами по себе си са се променили много от създаването на Европейската общност за въглища и стомана през 1951 г. до днес.

Институционалната система на ЕС е механизмът за постигане на целите на Съюза, както и централен въпрос, свързан с бъдещото му развитие. Тя представлява основна тема в дискусиите за политиката на ЕС, защото борбата за политическата посока на Съюза неизменно се сблъсква с въпроса как може и трябва да функционира и да си взаимодействат неговите институции.

Европейският парламент е единствената институция на Европейския съюз, която се избира пряко от гражданите. В началото ролята му е ограничена, но от провеждането на първите преки избори през 1979 г. насам правомощията му започват да нарастват с голяма скорост. Той придобива правото да одобрява законодателството на ЕС заедно със Съвета и се превръща в основен фактор при назначаването на Европейската комисия и нейния председател, като по този начин значително допринася за промяната в отношенията и баланса между отделните институции.

Процесът на увеличаване на правомощията на ЕП в голяма степен се дължи на очакванията той да доведе до разширяване на демократичната легитимност на Съюза и да отговори на критиките за демократичния дефицит в институциите и процеса на вземане на решения на ЕС. Този процес е от голяма значимост и защото се създава усещането, че важните решения в Съюза вече не се вземат единствено от правителствата, в рамките на Европейския съвет и Съвета на ЕС.

Като цяло Договорът от Лисабон е стъпка напред и значително увеличава обхвата за демократичния дебат в ЕС. Сега зависи от институциите на Съюза и от тези на национално равнище, както и от европейските граждани, да изпълнят със съдържание възможностите, които Договорът предоставя. Въпреки това, възможността една или повече държави-членки да поискат по-сериозни реформи и промени в Договорите, свързани с институционалните въпроси, винаги остава реална.

ПРИЛОЖЕНИЕ №1

Многоезичието в Европейския парламент

Принципът на многоезичието е регламентиран в чл. 55 от ДЕС, чл. 24 и 342 от ДФЕС, както и в чл. 146 от ПДЕП.

Този принцип отличава Европейския парламент от останалите институции на ЕС. Всички граждани на ЕС трябва да разполагат с достъп до законодателството, което ги касае пряко, на езика на собствената им страна. Освен това, тъй като всеки гражданин на ЕС има право да бъде избран за член на ЕП, е гарантирано правото на членовете на ЕП да четат парламентарните документи, да изслушват разискванията и да се изразяват на родния си език. Тези разпоредби позволяват също така на всички европейски граждани да следят работата на Парламента, да отправят въпроси и да получават отговори на своя език.

Първият регламент, приет от Европейските общности през 1958 г., постановява, че официалните езици на институциите са немски, френски, италиански и нидерландски (езиците на страните-основателки Германия, Франция, Италия и страните от Бенелюкс).

Впоследствие, при всяко разширяване са включвани езиците на новите държави-членки. През 1973 г. са прибавени английският, датският и ирландският език (последният само като „език на Договорите“, което означава, че са преведени актът за присъединяването на Ирландия и основните текстове, свързани с тази държава). По-късно езици на Общността станаха гръцкият – през 1981 г., испанският и португалският – през 1986 г., финският и шведският – през 1995 г. и естонският, унгарският, латвийският, литовският, малтийският, полският, чешкият, словашкият и словенският през 2004 г. От 1 януари 2007 г., с присъединяването на Румъния и България, Европейският съюз наброява официално 24 езика като на същата дата и ирландският стана официален език.

С 24 официални езика са възможни повече от 552 езикови комбинации, тъй като всеки един от езиците може да бъде преведен на останалите 23. За тази цел Парламентът разполага със служби за устен и писмен превод и за проверка на правните текстове.

Като общо правило преводачите превеждат оригинални текстове на майчиния си език. Но след увеличението на броя на държавите-членки и с нарасналия брой на възможните езикови комбинации, понякога е трудно да се намерят преводачи, които едновременно да владеят определени език-цел и език-източник, особено когато става дума за най-слабо разпространените езици в ЕС. Поради тази причина, при превод на текстовете на такива езици, се прилага система с три основни езика, съгласно която документите се превеждат първо на най-използваните езици – английски, френски или немски.

Генерална дирекция за устни преводи и организиране на конференции на ЕП използва около 430 длъжностни лица и може да разчита на около 2500 външни (допълнителни) устни преводачи, към част от които тя редовно се обръща. По време на пленарните заседания се мобилизират средно между 800 и 1000 конферентни преводачи, като симултантен превод се извършва към и от всички официални езици на ЕС.

Приеманите от Европейския парламент законодателни актове трябва да бъдат напълно еднакви и недвусмислени независимо от езика. Проверката на езиковото и правно качество на текстовете е задължение на юрист-лингвистите на Парламента, които участват на всички етапи на законодателната процедура.