

You have downloaded a document from



*The Central and Eastern European Online Library*

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers,  
research institutes, and various content providers

**Source:** Научни трудове на УНСС

Research Papers of UNWE

**Location:** Bulgaria

**Author(s):** Monika Panayotova

**Title:** Перспективи пред европейската демокрация след Лисабонския договор –  
паневропейски инструменти по съвещателна и демокрация на участието в ЕС  
Perspectives for European Democracy After the Lisbon Treaty – Pan-European Instruments  
of Deliberative and Participatory Democracy in the EU

**Issue:** 2/2022

**Citation style:** Monika Panayotova. "Перспективи пред европейската демокрация след Лисабонския  
договор – паневропейски инструменти по съвещателна и демокрация на участието в  
ЕС". Научни трудове на УНСС 2:183-200.  
<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1062430>

## ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКАТА ДЕМОКРАЦИЯ СЛЕД ЛИСАБОНСКИЯ ДОГОВОР – ПАНЕВРОПЕЙСКИ ИНСТРУМЕНТИ ПО СЪВЕЩАТЕЛНА И ДЕМОКРАЦИЯ НА УЧАСТИЕТО В ЕС

Моника Панайотова<sup>1</sup>  
*e-mail: monika.panayotova@unwe.bg*

### Резюме

*Разработка цели да постави фокус върху уникалната същност на ЕС като организация – sui generis и първата транснационална демокрация в света. Изследва появата на паневропейските инструменти по съвещателна и демокрация на участието, а именно: Конференцията за бъдещето на Европа и Европейската гражданска инициатива, както и идеите за транснационални листи и системата за „Spitzenkandidaten“, демонстрирайки еволюцията на демократичния процес в ЕС след Лисабонския договор и потенциала за неговата модернизация в рамките на Договорите. В контекста на предстоящите европейски избори 2024 г. се напомня, че демокрацията почива върху съпричастността на гражданите и способността на политиките да чуват „vox populi“, показвайки им, че тяхното мнение има значение.*

**Ключови думи:** европейска демокрация, бъдещето на Европа, Конференцията за бъдещето на Европа, Европейска гражданска инициатива (ЕГИ), транснационални листи, водещи кандидати (Spitzenkandidaten), европейски избори, европейски институции, Лисабонски договор

**JEL:** Z18, F55

### Увод

Целта на публикацията е да покаже как в основата на уникалната същност на Европейския съюз (ЕС), като организация „sui generis“, е именно моделът на управление, който я превръща в първата транснационална демокрация в света.

Разработката показва как появата на Лисабонския договор бележи важна крачка към повече европейска демокрация, тъй като освен правото на глас по време на европейски избори, той дава възможност на гражданите за още няколко инструмента, които допринасят за по-високата демократична легитимност на европейските институции и политики. Тези нововъведения в „демократичния шедьовър“ на ЕС са:

<sup>1</sup> Асистент, доктор, катедра „Международни отношения“, факултет „Международна икономика и политика“, УНСС

- Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) в настоящия ѝ вид като първи паневропейски инструмент за *демокрация на участието*, и
- Конференцията за бъдещето на Европа като първото в историята на ЕС паневропейско *упражнение по съвещателна демокрация*.

Като допълнителни инструменти на европейската демокрация, чието прилагане е по-скоро продукт на политическа воля, отколкото на нормативна обусловеност, се разглеждат също и: потенциалното използване на *транснационални листи* на бъдещите европейски избори и подобряването на *системата с така наречените „водещи кандидати“* (Spitzenkandidaten).

Темата за перспективите пред европейската демокрация е изключително навременна, тъй като се намираме:

- в рамките на Френското председателство на Съвета на ЕС 2022, когато ще кулминира първото по рода си съвместно общоевропейско участие на европейските граждани в процеса на формиране на визия относно въпроса – Quo vadis, Europe? Така наречената Конференция за бъдещето на Европа, е безпрецедентен инструмент за включване на гражданите, създавайки им чувство за ангажираност и принадлежност към европейския проект;
- две години и половина до следващите преки всеобщи избори за Европейски парламент, когато европейските граждани ще могат да упражнят своето право на глас;
- в средата на мандата на настоящата Европейска комисия, начело с първата жена неин председател – Урсула фон дер Лайен, която постави като един от своите шест ключови приоритета необходимостта от „нов тласък за европейската демокрация“;
- 13 години след приемането на Лисабонския договор, който формулира трите основни принципа на: демократично равенство, представителна демокрация и демокрация на участието;
- 10 години от удостояването на ЕС с Нобеловата награда за мир като проект, трансформирал голяма част от Европа „от континент на войната в континент на мира“, като съюз, допринасящ за „напредъка на мира и помирението, демокрацията и правата на човека в Европа“ (Европейски парламент, 2012).

За целите на публикацията са прилагани методи на анализ и синтез на първични и вторични източници на информация, обобщение, индукция и дедукция и вторичен анализ на данни.

Разработката е предназначена за специалисти и студенти по европейските въпроси, политическите науки и международните отношения, както и за всички европейски граждани, които имат интерес по темата и се вълнуват от дебата за бъдещето на Европа.

## **Конференцията за бъдещето на Европа – перспективи пред европейската демокрация**

Еволюирането на европейската демокрация е свързано с комплексен, многопластов процес на активно транснационално взаимодействие и интеграция. За него са необходими както лидерска далновидност и политическа воля, така и гражданска творческа енергия и подкрепа.

Един от бащите основатели на ЕС, вдъхновител за демокрацията и свободата на Стария континент, Алчиде де Гаспери, споделя, че „бъдещето не може да се построи със сила, нито с желание за завладяване, а с търпеливо прилагане на демократични методи, конструктивен дух на разбирателство и зачитане на свободата“ (Европейски съюз, 2022). Благодарение на тази рецепта повече от 70 години ЕС се превръща в проект на вдъхновението.

В основата на уникалната същност на ЕС – като организация – *sui generis*, е именно моделът на демокрация, който той изгражда и развива през годините.

### **• Европейската демокрация**

Европейският съюз е първата транснационална демокрация в света. Тя е процес, който продължава да еволюира във времето, по начин, по който не само да приближава Европа до своите граждани, но и да ги овластява и да създава чувство за европейска принадлежност в тях. Този процес се развива спрямо степента на интеграция в ЕС, което е свързано както с изменение на Договорите през годините, така и с нивото на изграждане на по-широка европейска идентичност в гражданите и склонността на държавите членки да отдават и споделят суверенитет в името на общоевропейски цели.

Преди да се премине към европейското измерение на демокрацията следва да се идентифицират основните ѝ характеристики като модел на управление и ценност.

Все още няма единна дефиниция за демокрация – обикновено или се определя като „власт на народа“ („*demos*“ – народ; „*kratos*“ – власт) или като „власт на мнозинството“ или пък бива определяна през това какво не е (Council of Europe, 2020).

Всяка едно определение търпи известна критика за непълнота или за липса на универсален характер на приложимост. Това се дължи донякъде и на факта, че макар демокрациите да имат сходни характеристики, все още не съществува единен консолидиран модел на демократично управление.

Ейбрахам Линкълн говори за демокрацията като власт „на народа, от народа, за народа“. Албер Камю я определя не като закона на мнозинството, а като защита на малцинството. Рон Пол като голям привърженик на свободата, счита, че демокрацията не означава, че хората имат власт над правителството, а че правителството се налага над хората с претенцията, че има благословията на общественото мнение (Пол, 2013, с. 73).

Колкото и несъвършенства да има демократичният модел на управление, обаче, както казва Уинстън Чърчил „демократията е най-лошата форма на управление, с изключение на всички останали форми, опитвани някога“. В тази връзка стремежът и усилията в световен план би следвало да бъдат към: преодоляване на тези несъвършенства, съществуващи дефицити и рискове от прилагане на „не демокрация“ под красивата мантия на демократичните принципи, а не към търсене на алтернативни форми на управление и девалвиране на демокрацията.

Дали с утвърждаването на либералната демокрация, Франсис Фукуяма обяви прибрзано или неоснователно „края на историята“, все още е дискуссионен въпрос. По-важното е как да се съхрани и еволюира демокрацията там където съществува и как да бъде реализиран износ на демокрация по мирен и приобщаващ начин, слагащ знак за равенство между свободата, свободното общество и демократичния модел на управление.

Демократията е свързана освен с: добро институционално взаимодействие, законови механизми и върховенство на правото, зачитане достойнството, стойността и свободата на личността, плурализъм, функционираща администрация, спазване стандартите за човешки права, гражданска подкрепа, също така и с формирането на демократичен начин на мислене и общочовешки ценности в своите граждани.

Това определя демокрацията не само като форма на управление, а и като ценност.

Макар Жан Жак Русо да казва, че „свободата не е в никаква форма на управление: тя се намира в сърцето на свободния човек“, историята ни показва, че без наличието на институционално устройство и работещ механизъм, гарантиращ демократичното функциониране на една система, трудно могат да се гарантират основните права и свободи на гражданите. Поколенията граждани на страните от Централна и Източна Европа, които попадат от другата страна на „Желязната завеса“ и за които краят на Втората световна война води до смяната на един авторитарен режим с друг, мечтаят години наред да се завърнат в семейството на демокрациите, да могат свободно да мислят, чувстват, споделят, изразяват и сдружават. За тях демокрацията е обвързана със свободата, сигурността, солидарността.

Съгласно специално проучване на Евробарометър относно бъдещето на Европа от януари 2022 г. – мирът (49%), свободата на убеждение (47%), социалното равенство и солидарността (45%), толерантността и отвореността към другите (44%) са ценностите, които ЕС най-добре възплъщава – в сравнение с други държави, според анкетираните (Eurobarometer, 2022).

Двата процеса на усъвършенстване на демократичното управление и на възпитание в устоите на демокрация следва да вървят паралелно. Както казва Нел-

сън Мандела: „образованото, просветено и информирано население е един от най-сигурните начини за укрепване на демокрацията.“ (Mandela, 2003).

Самите граждани на Европейския съюз в последното изследване на Евробарометър 96.2 от есента на 2021 г. подчертават: защитата на демокрацията като основен приоритет, както и че колкото повече знаят за функционирането на ЕС и неговите институции, за влиянието на европейското законодателство и ефекта от разходване на европейските средства върху тяхното ежедневие, развитие на сраната, град, толкова повече се чувстват овластени да подкрепят Европейския парламент като сърцевина на демокрацията в Европейския съюз (Eurobarometer, 2021).

Уникалността на европейската демокрация се изразява в интеграционната структура на ЕС, която позволява взаимодействие както между национални, така и между наднационални институции. Този процес на транснационално взаимодействие показва способността за владение на културата на консенсуса, на силата на аргументите, на изкуството на убеждението.

Съгласно член 2 от Договорът за Европейския съюз (ДЕС): Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, не дискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

Това е реално приложим, своеобразен ценностен компас за гражданите, европейските лидери и ръководителите на наднационалните институции в ЕС.

Европейската демокрация е комплексен модел, тъй като ЕС има елементите на „съюз от независими суверенни държави“, който същевременно притежава и определени характеристики на „федерация“, в центъра на чийто политики и законодателство са очакванията на европейските граждани, постигайки балансирана демократична легитимност на национално и европейско ниво. Благодарение на нея е възможен продуктивен и устойчив транснационален политически процес, гарантиращ мир и просперитет в по-голямата част от Европа вече повече от 70 години. Той се реализира:

- от една страна – от различни по демократично държавно устройство държави, предвид че в ЕС има налице шест монархии и двадесет и една републики – парламентарни, полу-президентски и президентски, и
- от друга страна – от и с наднационални институции в лицето на така наречения „институционален триъгълник“ на ЕС – Европейска комисия, Европейски парламент и Съвет.

Това превръща ЕС в структура без аналог, която гарантира демокрацията във всяка една от държавите членки и същевременно развива наднационална европейска демокрация в пространството, в което оперира Съюзът.

Роберт Менасе счита, че европейската демокрация следва да бъде пост-национална. Убеден в залеза на Европа на националните държави, той защитава тезата, че националната демокрация блокира пост-националното развитие. Затова, според него, следва да се изгради исторически съвършено нов проект на демокрация, в който тя не е неделима от идеята за националната държава (Менасе, 2013).

Това, обаче би довело до уникална предистория, но не и до уникална същност на ЕС. Не трябва да се забравя, че колкото и мечтатели и добри оратори да има в ЕП и ЕК, то най-често политическата, икономическата и финансова тежест и цена в изпълнението се поема от Съвета и отделни държави членки. Нито брюкселизирането на проблемите и национализиране на успехите, нито национализирането на провалите и брюкселизирането на успехите са работещи подходи за развитието на европейската демокрация. Именно съчетаването на демократичната легитимност на националните държави с тази на европейските наднационални институции е истинското изкуство по европейска демокрация. Така реално се гарантира и спазването на принципа на взаимен контрол и баланс в европейския институционален триъгълник, който функционира на база на националното, транснационалното и наднационално взаимодействие.

От една страна е Европейската комисия, чиято цел е да защитава общия европейски наднационален интерес и да бъде „пазителка на договорите“. Нейните членове се излъчват от правителствата на държавите членки и преминават през одобрение в Съвета на ЕС, изслушвания и одобрение в ЕП и финално се назначават от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство. Така макар съставът на Комисията да не се избира пряко от европейските граждани, то той се назначава и контролира по индиректно демократичен начин от двете институции, чиито представители са преминавали през демократичен избор. В момента, в който станат част от колегиума от членове на ЕК, те следва да бъдат независими от националните правителства и да работят за общоевропейските цели. Интересен момент е, че въпреки претенциите изцяло за наднационален характер на Комисията, макар Лисабонският договор да предвижда още от 2014 г. броят на членовете да съответства на две трети от държавите членки, приета гъвкавост дава възможност Европейският съвет да решава. В резултат, по настояване на страните членки, бе взето решение броят на членовете на ЕК да продължи да бъде равен на броя на държавите.

От друга страна е Европейският парламент, който все по-активно е поставян в сърцето на европейската демокрация, като своеобразна „агора“ на ЕС. Неговите членове макар да се избират чрез национални листи от гражданите в съответните държави членки и броят им да се определя от прин-



ципа на „регресивната пропорционалност“, то участието им в работата на институцията е не на национален признак, а по принадлежност към дадена парламентарна политическа група, където водещо е транснационалното и идеологическото начало.

И същевременно третата важна страна на триъгълника – Съветът на Европейския съюз, който представлява мост между националното и наднационалното ниво. Съветът на ЕС дава допълнително възможност на всяка държава в рамките на шестмесечно ротационно председателство да представлява 27-те държави, изпълнявайки ролята на „неутрален посредник“ дори спрямо собствените си национални интереси.

На следващо място е Европейският съвет на ниво държавни и правителствени ръководители на страните членки, преминавали през демократични избори в своите страни, в който те споделят общата си стратегическа и далновидна визия за настоящето и бъдещето на Европа.

Разходката през европейския институционален лабиринт има за цел да покаже транснационалното взаимодействие и демократична легитимност на всяка една от ключовите институции.

По отношение на Комисията съществуват още два допълнителни инструмента за укрепване на европейската демокрация – Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) и процедурата за така наречените „водещи кандидати“.

ЕГИ е първият инструмент за транснационално участие, който позволява на един милион граждани от минимум седем държави от ЕС да се обединят и да предложат конкретни законодателни промени и/или инициативи на ЕК (като единствената към момента институция, имаща право на законодателна инициатива) в името на обща кауза.

Новаторски и уникален инструмент за демокрация на участието, даващ възможност на европейските граждани да се включат в демократичния процес на ЕС и в оформянето на европейската политика.

Към момента над девет милиона граждани са подкрепили различни инициативи (от стартирането на инструмента от представени над 100, ЕК е регистрирала общо 84 инициативи), като шест инициативи са достигнали необходимия брой подписи, представени са на ЕК и тя е дала своето становище: „Право на вода“ (Right2Water), „Един от нас“ (One of Us), „Спрете вивисекцията“ (Stop Vivisection), „Да забраним глифосата“ (Ban Glyphosate), „Пакет за защита на малцинствата – един милион подписа за многообразието в Европа“ (Minority SafePack) и „Край на отглеждането на животни в клетки“ (End the Cage Age) (European Commission, 2022). В последните две от тях има участие от страна на България. ЕК дава своето одобрение, като то може да бъде свързано както с инициирането и приемането на законодателство по дадена ЕГИ, така и в определени случаи – с друг по-подходящ вид мерки, които не водят до законодателни изменения.



Макар да съществува известно ниво на критичност относно по-малкия обем одобрени инициативи, следва да се отбележи, че това е сравнително нов инструмент от 2012 г., който все още еволюира и с чието прилагане се адаптират както европейските институции, така и самите европейски граждани. На всеки четири години се прави преглед и анализ на неговото функциониране. В тази връзка в отговор на изразеното желание за оптимизиране и опростяване на процедурите, след активни междуинституционални преговори бе отменен Регламент №211/2011 и формирани нови правила относно ЕГИ чрез Регламент (ЕС) 2019/788, които се прилагат от 1 януари 2020 г. и я правят по-достъпна за гражданите. Следващият преглед на прилагането на Европейската гражданска инициатива е планиран за 2023 г.

Успеваемостта на ЕГИ ще мотивира в бъдеще допълнително европейските граждани към активно включване и повишаване степента им за осведоменост за функционирането на ЕС и инструментите за поставяне в европейския дневен ред на въпросите от общ интерес за тях. По този начин в настоящия ѝ вид след Лисабонския договор тя допринася също за уникалната същност на ЕС.

Вторият инструмент, който не е част от Договорите, но е резултат от взаимно съгласие между европейските политически партии и междуинституционално споразумение, е така наречената система: „Spitzenkandidaten“. Тя предполага кандидатите за председател на ЕК да бъдат номинирани от европейските политически партии и да бъдат водачи на изборителни листи в изборите за Европейски парламент. Целта е по-голяма видимост и разпознаваемост на кандидатите за председател на ЕК на всяко политическо семейство, както и по-голяма информираност на европейските граждани за приоритетите, заложили в предизборните политически платформи. В зависимост от резултатите от вота, парламентарната група спечелила мнозинство в ЕП следва да излъчи своя водещ кандидат за поста председател.

За първи път по този начин бе избран за председател на Европейската комисия през 2014 г. Жан Клод Юнкер, кандидат на Европейската Народна Партия (ЕНП). Поради липсата, обаче, на правно обвързващ характер тази практика бе компрометирана на изборите през 2019 г., когато ЕНП отново спечели мнозинство, но водещият ѝ кандидат Манфред Вебер – поради противопоставянето от страна на Съвета, бе заменен с предложението на германския канцлер за Урсула фон дер Лайен. Така на практика не бе избран никой измежду различните „Spitzenkandidaten“ за председател на ЕК, което доведе до намаляване на доверието в процеса.

Очаква се в резултат на обсъжданията по време на Конференцията за бъдещето на Европа да бъде направен анализ и реформирана системата за „Spitzenkandidaten“ по начин, който ще допринесе за по-демократичен ЕС по време на европейските избори през 2024 г.

ЕП възнамерява да реформира демократичния процес за избор на председател на Комисията преди следващите европейски избори през 2024 г.; отбелязва обаче, че изборът на председател на Комисията винаги зависи от осигуряването на подкрепа от мнозинството от членовете на Европейския парламент, така че изборните резултати да намерят пълно отражение, както е предвидено в Договора от Лисабон (Европейски парламент, 2020).

Еволюцията на европейските политически партии както и провеждането на паневропейска кампания също ще бъдат значително от полза за развитието на европейската демокрация. В тази връзка следващ потенциален допълнителен инструмент за по-голяма демократична легитимност са именно транснационалните листи.

Аргументите „за“ и „против“ транснационалните листи и създаването на нов транснационален избирателен район могат да бъдат обобщени накратко по следния начин:

1. Противниците на идеята, считат, че по този начин се: изгражда един по-далечен и централизиран ЕС, а не по-демократичен и отговорен; дава допълнителна трибуна и начин на популистки движения да увеличат своето представителство в ЕП, а в случай, че спечелят мнозинство да се окажат в състояние да изберат следващия кандидат за председател на ЕК; разрушава балансът в представителността между малки и големи държави; компрометира статутът на участниците в транснационалната листа предвид, че липсва правно основание за тях съгласно Договорите и че най-успешно интегрираните федерации, като САЩ, Швейцария и Германия, нямат единен национален избирателен район.

2. Поддръжниците на концепцията споделят аргументи в обратната посока, като подчертават, че по този начин се: създава допълнителен, а не заместващ инструмент за европейската демокрация; мобилизират силите и креативният потенциал на про-европейските партии да спечелят подкрепата, умовете и сърцата на избирателите без да се страхуват от провал спрямо популистките и анти-европейски движения; запазва представителността на малките държави, тъй като съгласно предложението на Франция всяка листа следва да бъде съставена от една трета от страните членки, а делът на кандидатите от една страна държава не трябва да надвишава 25% и първите седем в листата следва да са от различни държави; избраните по този новаторски начин ще имат пълна демократична легитимност, тъй като съгласно Договора от Лисабон, чл. 14, параграф 2 от ДЕС ясно се посочва, че „Европейският парламент се състои от представители на гражданите на Съюза“. Следователно всички членове на ЕП, избрани от национални или европейски листи, следва да бъдат отговорни пред всички европейски граждани; изборните кампании се освобождават от националните ограничения и се

създава възможност за паневропейска кампания и дебат; се прави разграничение между Европейският съюз като федерална единица *sui generis* и интегрираните федерации като Съединените щати, Германия или Швейцария, притежаващи интегрирана партийна система с участие на едни и същи партии в изборите.

Темата за „водещите кандидати“ и транснационалните листи присъства и сред приоритетите на настоящата ЕК (2019 – 2024).

В политическите насоки на председателя Урсула фон дер Лайен, една от шестте заложили амбициозни цели за Европа е да се даде „нов тласък за европейската демокрация“, като: европейските граждани получат по-силен глас чрез двугодишна конференция за бъдещето на Европа, която може да доведе до законодателни мерки, включително и до промяна в Договорите; Европейският парламент получи право на законодателна инициатива; процесът за избор на водещ кандидат (*Spitzenkandidaten*) бъде подобрен; въпросът за транснационалните листи на изборите за Европейски парламент бъде разгледан и посредством Конференцията за бъдещето на Европа взето решение за правилния път напред; бъде подготвен европейски план за действие за демокрация (Европейска комисия, 2019). Пандемията, свързана с COVID-19, забави изпълнението на част от тези цели, но декларираната политическа воля за това все още е налична.

В тази връзка от края на 2020 г. бе изготвен План за действие за европейската демокрация, целящ овластяване на гражданите и изграждане на по-силни демокрации в ЕС чрез: насърчаване на свободни и честни избори; укрепване на свободата на медиите и борбата с дезинформацията (Европейска комисия, 2020).

Конференцията за бъдещето на Европа от своя страна стартира през 2021 г., а не както бе планирано през 2020 г. Това забавяне може да има своето отражение върху част от заложените цели, особено тези, свързани с изборите за Европейски парламент през 2024 г.

#### • *Конференцията за бъдещето на Европа*

Конференцията за бъдещето на Европа е първият в историята на ЕС – паневропейски новаторски инструмент по съществена демокрация.

Тя е един от конкретните примери и проявления на стремежа на европейските институции да бъдат по-близо до своите граждани, да бъдат по-прозрачни в своите действие и да формират и прилагат по по-демократично легитимен начин европейския дневен ред.

Този инструмент, инициран съвместно от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия е натоварен с големи очаквания както от страна на европейските граждани, поставени в центъра на дебата, така и от страна на вземащите решение, относно въпроса – *Quo vadis, Europe?*

Чрез него за първи път сме свидетели на транснационален, паневропейски подход на правене на демокрация на европейско ниво и от неговия успех ще зависи дали в бъдеще ще има по-широка палитра от възможности за гражданско участие, както и по-висока степен на демократичност в ЕС.

Конференцията за бъдещето на Европа е многоезична платформа, която включва различни гледни точки и предложения на гражданите (със специален фокус върху младите хора), гражданското общество и европейските институции за справяне с предизвикателствата, пред които е изправена Европа и за дългосрочната визия за развитието на Европейския съюз.

Тя ще приключи през май месец, по време на Френското председателство на Съвета на ЕС 2022 и ако бъде успешна, ЕС ще разполага с реално работещ инструмент за транснационална съвещателна демокрация.

Успехът ѝ зависи от това дали наистина представителите на т. нар. институционален триъгълник на ЕС ще се вслушат в предложенията и гласа на гражданите и по какъв начин творческото и пожелателно мислене и обществена енергия ще намерят израз в конкретни инициативи и законодателни мерки.

Колкото и далновидни да са лидерите и вземащите решение на национално и европейско ниво, ако те не разполагат с необходимата обществена подкрепа и осъзната необходимост от гражданите за трансформативни действия и реформи в ЕС, трудно могат да постигат устойчиви решения. Същата взаимозависимост съществува и ако имаме налице прозорливи граждани, носители на интелектуално въображение и иновативен потенциал, но при същевременна липса на достатъчно политическа воля и силно влияние на конюнктурни явления.

Трите потенциални риска за девалвиране на този инструмент и за разочарование сред участниците в процеса са: 1) прокарване на нетрадиционни политически решения и/или решения, за които няма единодушие сред държавите членки под демократичната мантия на „гражданската воля“; 2) направените предложения от европейските граждани да останат в рамките на платформата и на гражданския диалог, без да произтекат от тях последващи политически действие; 3) изкушение от страна на наднационалните институции Европейски парламент и Комисия да обвинят националните демократични държави и Съвета за отхвърляне на част от направените от гражданите предложения.

Така както стартира безпрецедентното транснационално упражнение по съвещателна демокрация, чрез подписването на съвместна декларация, озаглавена: „Ангажиране с гражданите за демокрация – изграждане на устойчива Европа“, между трите институции за провеждането на Конференцията за бъдещето на Европа, така следва да бъде и финалът на това упражнение – със силно послание за „заедност“. Това предполага едино-

действие на национално и наднационално ниво, конструктивен прочит на реално постижимите препоръки и предложения на гражданите в рамките на областите на компетентност на отделните институции.

Уникалността на европейския проект се състои именно в разбирането за обща съдба и с отдаването на суверенитет в името на постигането на мир и общоевропейски цели.

Към момента, на база на третия междинен доклад от ноември 2021 г. от многоезичната цифрова платформа за Конференцията за бъдещето на Европа (Conference on the Future of Europe, 2021), приносът на гражданите по темата за „европейската демокрация“ е в следните седем тематични направления:

1. **Федерализация на Европейския съюз**, където участниците споделят необходимостта от: преустройство на институциите на ЕС според федералните принципи; единна европейска армия; федерализация на външната политика и други.
2. **Институционални реформи**, където европейските граждани лансират идеи за: по-големи правомощия на Европейския парламент, включително и да притежава право на законодателна инициатива; преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство, за да се прекрати правото на национално вето; избор на председател на Комисията и назначаването на комисари, включително чрез системата „Spitzenkandidaten“ и пряк избор на председател на ЕК от гражданите; пряк избор на председател на ЕС например чрез сливане на функциите на председателя на Европейската комисия и на Европейския съвет и други.
3. **Избори за Европейски парламент**, където се лансират предложения за: създаването на транснационални изборителни листи в целия ЕС или за създаването на нов изборителен район за европейците, живеещи в друга държава-членка; насърчаване на паневропейския дебат и участието в европейските избори; уеднаквяване на възрастта за гласуване; обявяване деня на изборите за официален празник и други;
4. **Участие на гражданите и консултации**, където една от предложените идеи е по посока на пряка европейска демокрация, а именно за общоевропейски референдуми като алтернатива на националните референдуми по институционални и политически теми на ЕС.
5. **Медии**, където част от предложенията са свързани със създаването на общоевропейски медии или мрежи или единен обществен телевизионен оператор в ЕС.
6. **Насърчаване на обща европейска идентичност**, където участниците освен ценностите на демокрацията поставят във фокуса на внимание езиковия компонент, отправяйки препоръки за по-добро спазване на принципа на многоезичието и за въвеждане на „есперанто“ като обединяващ език; и други.

**7. Защита и укрепване на демокрацията**, където гражданите призовават за решителни действия срещу правителствата, които нарушават демократичните принципи, както и за мерки срещу дезинформацията и фалшивите новини и други.

Предстоящите европейски избори през 2024 г. ще бъдат своеобразен тест за приложимостта на голяма част от наличния инструментариум за европейска демокрация.

Дали ще бъдат взети под внимание и приложени на практика от европейските институции предложенията на европейските граждани, ще покаже до колко успешни са паневропейските упражнения по съвещателна демокрация и демокрация на участието.

С наближаването на европейските избори предприемането на смели решения ще бъде все по-малко вероятно. Затова ще е много важно постигането на баланс между направените обещания, отговаряне на част от генерирания очаквания на гражданите и отлагане на трудните решения за следващия петгодишен мандат на европейските институции.

В потвърждение на това твърдение може да бъде приведен пример с транснационалните листи, които бяха силно лансирани през 2018 г. от президента Еманюел Макрон и неговата парламентарна група в ЕП „Обнови Европа“ да бъдат въведени за европейските избори през 2019 г. като по този начин се даде възможност за реална общоевропейска кампания. Днес четири години по-късно, когато Франция е изправена пред президентски избори и е начело на Ротационното председателство на Съвета на ЕС – нито в програмата на председателското Трио с Чехия и Швеция до 2023 г., нито в приоритетите на Френското председателство за „човешкото лице на Европа“ и в частта за „укрепване на европейската демокрация“, се призовава за формирането на транснационални избирателни списъци в ЕС.

Дали съгласно политическите насоки на настоящия председател на Комисията и в резултат на обобщените предложения от Конференцията за бъдещето на Европа ще се промени реториката по темата предстои да видим. С оглед на оставащото и необходимото технологично време, ако такова решение се вземе, то следва да се случи изключително бързо, за да може да се гласуват промени в Акта за избирането на членове на ЕП от 1976 г. и след това да се въведат във всички държави членки съгласно конституционните уредби и процедурите за променяне и адаптиране на тяхното изборно законодателство, създавайки възможността за участие в транснационални листи.

Допълнително изпитание за про-европейските партии и лидери на предстоящите избори ще бъде темата дали ЕС ще съумее да задържи положителната нагласа и подкрепа на европейските граждани с висока от над 50% избирателна активност през 2019 г. Ключов момент ще бъдат решенията,



които европейските лидери и ръководители на европейските институции взимат и ще взимат относно кризата с COVID-19 и спазването на основните права и свободи, сред които и правото на свободен избор на европейските граждани. Налагането на задължително ваксиниране в някои държави членки ще създаде вакуум в усещането за равноправие и демократичност, който умело ще бъде запълнен от по-крайни и про-националистически движения.

Обявявайки се за своеобразни „пазители на демокрацията“, тези движения след това ще използват акумулираното напрежение в обществото за генериране на анти-европейски настроения, нямащи вече отношения към пандемията. Затова настоящите правителствени и държавни глави, както и ръководители на европейските институции носят отговорност за избирания от тях подход и следва да отчитат риска от промяна в електоралните нагласи, което ще доведе до трансформиране на мнозинствата, съставляващи институционалния триъгълник в ЕС през следващия мандат от 2024 г. В дългосрочен план това би имало голям негативен ефект върху бъдещето на европейската демокрация и волята за по-високо ниво на интегрираност на европейския проект.

Възвръщане доверието чрез реформиране на процедурата по „водещи кандидати“ е също крачка, своеобразен тест за европейските политически партии и европейските държавни и правителствени ръководители.

Перспективите пред европейската демокрация зависят от степента на поставяне на европейските граждани в центъра на демократичната система, по начин по който тяхната воля да бъде взета под внимание, без същевременно да ставаме свидетели на абдикация на лидерите и ръководители на европейските институции от отговорността за взетите или невзети политически решения.

Трите важни условия за това са свързани с: необходимостта от участие на гражданите в изготвянето на политики, откритостта на институциите и създаването на чувство за съпричастност на гражданите към развитието на европейския проект.

Изготвянето на политиките трябва да бъде в по-голяма степен за хората и от хората, като им се предоставят по-големи възможности да изразяват своите възгледи и визия за политиките. ЕГИ и Конференцията за бъдещето на Европа са едно добро начало към инструментариума от възможности за развитието на европейската демокрация.

Откритостта на институции, които следва да имат приобщаващ характер е общественото доверие в дейността на Съюза. Поради тази причина е важно институциите на ЕС да продължат да гарантират, че техните действия са по-близки до гражданите на ЕС и отразяват палитрата от мнения на различни заинтересовани страни.



Съпричастността на гражданите към политическия процес може да бъде създадена чрез провеждането на образователни и информационни кампании, паневропейски подход в изборите за ЕП (посредством транснационални листи, работеща система за „Spitzenkandidaten“) и предоставянето на гражданите на допълнителна възможност за демократичен надзор.

## Заклучение

Демокрацията почива върху съпричастността на гражданите и върху способността на политиците да чуват „vox populi“, показвайки им, че тяхното мнение и подкрепа имат значение.

Затова перспективите пред европейската демокрация зависят от тези два фактора – 1) подкрепата и интелектуалното въображение на гражданите и гражданското общество и 2) умението на вземащите решение да се вслушват и да имат политическа воля за действия, водещи до еволюция на демократичния процес.

От страна на гражданите имаме вече налице конкретни предложения, обществени нагласи и високи нива на обществена подкрепа за ЕС, от страна на лидерите и ръководителите на европейските институции има декларирана политическа воля за „нов тласък за европейската демокрация“, ключовият момент от тук нататък са предстоящите политически действия.

В настоящата разработка бяха разгледани различните инициативи, разширяващи демократичния инструментариум на ЕС като: Конференцията за бъдещето на Европа и Европейската гражданска инициатива, идеята за транснационалните листи и подобряване системата за „водещите кандидати“. Инструменти за транснационално участие, поставящи гражданите в сърцето на европейската демокрация, даващи възможност да се упражнява паневропейска съвещателна и демокрация на участието, както и да се подобрява демократичната легитимност на институционалния триъгълник на ЕС. От степента на реалното тяхно приложение ще зависи в бъдеще еволюцията на демократичния процес. Дали ще се върви по посока на повече или по-малко Европа в значителна степен ще зависи от начина на провеждане и на резултата от следващите европейски избори през 2024 г.

Уникалната същност на ЕС бе демонстрирана именно през транснационалния, а не пост-национален характер на взаимодействие и интеграционната му структура, позволяваща балансирана демократична легитимност на национално и европейско ниво. От една страна, имаме налице подход на движение от национално към наднационално европейско ниво на правене на демокрация, и от друга страна, инструментариум – набор от не един, а повече инструменти за активни включване и овластяване на европейските граждани и модернизирани на политическото участие.

Истинското изкуство е да се постигне еволюция на европейския демократичен процес в рамките на съществуващите Договори, без да бъде нарушавана националната цялост и достойнство на всяка страна и при съвременно развитие на по-широко чувство за европейска принадлежност и паневропейско включване на гражданите в дневния ред на ЕС.

### Използвана литература

- Европейски парламент. (2012). Европейският съюз получава Нобеловата награда за мир за 2012 г., (Evropeyski parlament, 2012, Evropeyskiyat sayuz poluchava Nobelovata nagrada za mir za 2012 g.), available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/headlines/eu-affairs/20121012STO53551/ievropieiskiiat-siuz-poluchava-nobelovata-naghrada-za-mir-za-2012-gh> (accessed 20 February 2022)
- Европейска комисия. (2019). Съюз с по-големи амбиции. Моята програма за Европа. От кандидата за председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен. Политически насоки за следващата Европейска комисия (2019 – 2024 г.), (Evropeyska komisia, 2019, Sayuz s po-golemi ambitsii. Moyata programa za Evropa. Ot kandidata za predsdatel na Evropeyskata komisia Ursula fon der Layen. Politicheski nasoki za sledvashtata Evropeyska komisia (2019 – 2024 g.)), available at: [political-guidelines-next-commission\\_bg.pdf](https://www.europa.eu/press-communication/media/press-summaries/2019/02/2019-02-19-political-guidelines-next-commission-bg.pdf) (europa.eu) (accessed 20 February 2022)
- Европейска комисия. (2020). Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския Икономически и Социален Комитет и Комитета на Регионите относно Плана за действие за европейската демокрация, Брюксел, 3.12.2020 (COM(2020) 790 final), (Evropeyska komisia, 2020, Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia Parlament, Saveta, Evropeyskia Ikonomicheski i Sotsialen Komitet i Komiteta na Regionite otosno Plana za deystvie za evropeyskata demokratsia, Bryuksel, 3.12.2020 (COM(2020) 790 final), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN> (accessed 22 February 2022)
- Европейски парламент. (2020). Резолюция на Европейския парламент относно равностойността след изборите за Европейски парламент, 26.11.2020 (2020/2088(INI)), (Evropeyski parlament, 2020, Rezolyutsia na Evropeyskia parlament otosno ravnosmetkata sled izborite za Evropeyski parlament, 26.11.2020 (2020/2088(INI))), налична на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_BG.html) (accessed 22 February 2022)
- Европейски съюз. (2022). Алчиде де Гаспери: вдъхновяващ посредник за демокрация и свобода в Европа, (Evropeyski sayuz, 2022, Alchide de Gasperi:

- vdahnovyavasht posrednik za demokratsia i svoboda v Evropa), available at: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/alcide-de-gasperi\\_bg](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/alcide-de-gasperi_bg) (accessed 20 February 2022)
- Менасе, Р. (2013). Залезът на Европа. Краят на нацията и бъдещето на демокрацията, Издател Леге-Артис. (Menase, R., 2013, Zalezat na Evropa. Krayat na natsiyata i badeshteto na demokratsiyata, Izdatel Lege-Artis).
- Пол, Р. (2013) Свободата. Принципите на свободното общество, Издателство „Изток-Запад“, София. (Pol, R., 2013, Svobodata. Printsipite na svobodното obshtestvo, Izdatelstvo „Iztok-Zapad“, Sofia).
- Conference on the Future of Europe. (2021). Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe, Third Interim Report, Analysis carried out by Kantar Public, November, available at: [https://futureu.europa.eu/rails/active\\_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBdWFIiwiZXhwIjpudWxsLCJwdXIiOiJibG9iX2lkIn19--3fe1bd5c838d6e007a595afd9beefa8b4df1fb3f/Kantar%20Third%20Interim%20Report%20final%20version%20EN.pdf](https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBdWFIiwiZXhwIjpudWxsLCJwdXIiOiJibG9iX2lkIn19--3fe1bd5c838d6e007a595afd9beefa8b4df1fb3f/Kantar%20Third%20Interim%20Report%20final%20version%20EN.pdf) (accessed 20 February 2022)
- Council of Europe. (2020). COMPASS. Manual for human rights education with young people. 2nd edition, updated in 2020, available at: <https://rm.coe.int/compass-eng-rev-2020-web/1680a08e40> (accessed 20 February 2022)
- Eurobarometer. (2021). Eurobarometer 96.2. EP Autumn 2021 Survey: Defending Democracy. Empowering Citizens Public Opinion at the Legislature's Midpoint, available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2612> (достъпен на 22 февруари, 2022)
- Eurobarometer. (2022). Special Eurobarometer 517, Future of Europe 2021, January, available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554> (accessed 20 February 2022)
- European Commission. (2022). European Citizens' Initiative, available at: [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works_en) (accessed 22 February, 2022)
- Mandela, N. (2003). Address by Nelson Mandela speaking at St. John's College, Johannesburg, available at: [http://www.mandela.gov.za/mandela\\_speeches/2003/0311\\_stjohns.htm](http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/2003/0311_stjohns.htm) (accessed 20 February 2022)

\*\*\*

**PERSPECTIVES FOR EUROPEAN DEMOCRACY AFTER THE  
LISBON TREATY – PAN-EUROPEAN INSTRUMENTS  
OF DELIBERATIVE AND PARTICIPATORY DEMOCRACY  
IN THE EU**

Assist. Prof. Monika Panayotova, PhD  
Department of International Relations  
University of National and World Economy  
*e-mail: monika.panayotova@unwe.bg*

**Abstract**

*The paper focuses on the unique nature of the EU as “sui generis” organisation and the world’s first transnational democracy. It analyses the emergence of pan-European instruments of deliberative and participatory democracy, namely the Conference on the Future of Europe and the European Citizens’ Initiative, as well as the ideas of transnational lists and Spitzenkandidaten process. Thus, it demonstrates the evolution of the EU democracy since the Lisbon Treaty and the potential for its modernisation within the Treaties. Considering the forthcoming European elections 2024, it is recalled that democracy relays on citizens’ empathy and the ability of politicians to listen to “the vox populi”, showing them that their opinion matters.*

**Key words:** European democracy, Conference on the Future of Europe (CoFE), European Citizens’ Initiative (ECI), transnational lists, Spitzenkandidaten, Lisbon Treaty, European elections, EU institutions

**JEL:** Z18, F55