

Денчо Георгиев

## ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР И БЪДЕЩЕТО НА ДЕМОКРАЦИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Още преди присъединяването към Европейския съюз (ЕС) се смяташе, че основното предизвикателство за демократичното развитие на българското право, а оттам и основна задача пред законодателя във връзка с предстоящото членство в ЕС, се състои в това добре да „хармонизира“ българското право с правото на ЕС – така че то да съответства както на учредителните договори, съставляващи първичното право на Съюза, така и на приеманите от институциите актове на вторичното му право. Основният предмет на преговорите за присъединяването към ЕС беше именно съответствието и съгласуването на българското право с европейските „достигания на правото“ (*acquis communautaire*) и обществото не виждаше никакви други, по-важни перспективи и цели за демократичното развитие на правото и правотворчеството отвъд това съответствие.

След присъединяването към ЕС съгласуването на българското право с това на Съюза продължи да бъде основна грижа на законодателството и подзаконовото нормотворчество, като фокусът на усилията стана транспонирането на директивите и другите актове, приемани от институциите на ЕС, в българско вътрешнодържавно право. Новите, предвидени по Лисабонския договор възможности за демократично участие и демократичен контрол върху законодателната дейност на самия ЕС, не привлякоха особено вниманието нито на обществеността, нито на политиците, нито на парламентаристите, нито на юристите, защото се приемаше, както и в други страни, че което е добре за Европа, е добре и за България.

С икономическата и с бежанската криза, обаче, както и с резултатите от референдума за излизането на Обединеното кралство от ЕС, се разкриха нови, по-дълбоки предизвикателства пред развитието на правото на ЕС, които касаят самите основи на демократичната му легитимност, на демократичния контрол и демократичното развитие на нормотворчеството в ЕС.

### 1. Демократичният дефицит на Европейските общности

„Демократичният дефицит“ на ЕС е признат от десетилетия<sup>1</sup> – много преди Лисабонския договор – още на един ранен етап след създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО) с Римските договори от 1957 година. Този демократичен дефицит се изразяваше най-вече в това, че актовете на Съвета на

---

<sup>1</sup> Habermas, J. Democracy in Europe. Why the development of the European Union into a transnational democracy is necessary and how it is possible. – ARENA Working Paper, 13.12.2014, p.1 ([www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)). Всъщност, както отбелязва Уайлър, „демократията просто не е част от първоначалната представа за европейската интеграция“ (Weiler, J.H.H. Deciphering the political and legal DNA of European integration: an exploratory essay. – In: Dickson, J., Eleftheriadis, P. (eds). Philosophical Foundations of European Union Law. Oxford: UP, 2012, p.149).

министрите на ЕИО – задължителни за държавите-членки и с непосредствено правно действие на тяхната територия за всички граждани и юридически лица – се подготвяха и предлагаха от неизбрани и неподлежащи на демократичен контрол чиновници на ЕИО в Брюксел и се приемаха от представителите на изпълнителните власти на държавите-членки.<sup>2</sup> Нещо повече, след обявяването на примата на правото на ЕИО над правото на държавите-членки<sup>3</sup> актовете на Съвета на министрите получиха по-голяма юридическа сила от всички норми на вътрешното право – вкл. тези на конституциите и законите, приемани от народните представители в органите на законодателните власти, пред които в съвременните парламентарни демокрации тези министри носят политическа отговорност и които са изразители на волята на „демоса“ и на народния суверенитет. Този демократичен дефицит не беше съзвучен и с идеята за „правова държавност“ („*Rechtsstaatlichkeit*“, „*rule of law*“ или „върховенство на закона“), чиято същност се състои именно в това да се ограничат – чрез правото – възможностите за политически произвол от страна на управляващите, т.е. на изпълнителната власт.

По този „демократичен дефицит“ в правната литература от това време се изразяваха съмнения, дали въобще има нужда от демократично съгласие при новите интеграционни форми на управление на икономиката и няма ли демократичното легитимиране да пречи на рационалото и ефективно осъществяване на задачите, стоящи пред икономическата интеграция.<sup>4</sup> Така ефективността се противопоставяше на демократичната легитимност, като се смяташе, че икономическата ефективност на интеграцията оправдава демократичния дефицит. Тази икономическа ефективност от създаването на един общ пазар, с неговите четири свободи на движение на стоки, работна сила, услуги и капитали, действително се изразяваше в общия за всички участващи страни впечатляващ ръст на икономиката и заетостта, в благоденствието, произтичащо от ръста на търговията и на производителността.

На един по-късен етап това противопоставяне между демократичната легитимност и ефективността бе преодоляно в политологията по един концептуален начин, чрез въвеждането на понятията за легитимност „на входа“ (*input legitimacy*), също наричана „процедурна легитимност“ (*procedural legitimacy*) – от една страна – и за легитимност „на изхода“ (*output legitimacy*<sup>5</sup> или *outcome, result legitimacy*<sup>6</sup>, *substantive legitimacy*) – от друга страна. Това позволи да се направи изводът, че въпреки дефицита на демократична легитимност „на входа“, ЕС все пак притежава

<sup>2</sup> Вж.: Георгиев, Д. Европейската икономическа общност. Международноправна характеристика. С.: БАН, 1987, 169-182; Георгиев, Д. Суверенитетът в съвременното международно право и сътрудничеството между държавите. С.: БАН, 1990, 75-78.

<sup>3</sup> С решение на Съда на Европейските общности от 16 юли 1964 г. по делото Коста-Енел (дело 6/64).

<sup>4</sup> Вж.: Ipsen, H.P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972, p.1044ff.

<sup>5</sup> По формулировката на Шарпф, широко възприета в съвременната политология (вж.: Scharpf, F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press, 1999, p.6 ff). Под легитимност „на входа“ се разбира „управление от народа“ и се отнася до съответствието на волята на народа, а легитимността „на изхода“ се отнася до резултатите „за народа“ – по израза на Линкълн от речта му в Гетисбург за действително равенство на всички и „управление на народа, от народа и за народа“ („*government of the people, by the people, for the people*“).

<sup>6</sup> Вж. Weiler. *op.cit.* 144-5.

такава „на изхода“ – като управление „за народа“, в интерес на народа и за ефективното повишаване на икономическото благосъстояние на всички граждани.

От гледна точка на такова управление „за народа“ може да се твърди, че основното, най-важно постижение в развитието на западноевропейската демокрация през първите три десетилетия след Втората световна война („*les trente glorieuses*“) беше изграждането на социалните пазарни икономики и социалните държави, в които беше постигнато икономическо благоденствие на най-широки слоеве от населението. Принос за ръста на икономиката, който лежи в основата на изграждането на западноевропейските държави на благоденствието, несъмнено има и икономическата интеграция в рамките на ЕИО.

## **2. Лисабонският договор и преодоляването на демократичните дефицити на Европейския съюз**

В последващото развитие на Европейските общности и на ЕС постепенно се премина към известно преодоляване на някои от демократичните дефицити, първоначално заложи в европейската интеграция. Това бе сторено стъпка по стъпка, с промени в първичното право, внесени последователно в учредителните договори с Единния европейски акт и договорите от Маастрихт, Амстердам, Ница и последния от Лисабон<sup>7</sup>, който влезе в сила на 1 декември 2009 година. С Лисабонския договор в първичното право демокрацията – наред с човешкото достойнство, свободата, равенството, правовата държава и правата на човека – беше формулирана като основна ценност, на която се основава Съюзът<sup>8</sup>. Като основно съображение за сключването на Лисабонския договор в неговия преамбюл изрично беше посочено желанието да бъде завършен процесът на „засилване на ефективността и на демократичната легитимност на Съюза“<sup>9</sup>.

### **А. „Конституционният статус“ на основните права и демократичните принципи**

Упрекът, че – след обявяването от Съда на ЕИО на примата на правото на ЕС – актовете, приемани колективно от изпълнителните власти, придобиха по-голяма юридическа сила дори от основните демократични права и свободи, залегнали в конституциите на държавите-членки, бе преодолян – пак от Съда на ЕИО, който обяви че основните права, общи за конституционните традиции на държавите-членки, са неразделна част от общите принципи на правото, които Съдът охранява в Общността.<sup>10</sup> Така основните конституционни права на гражданите по конституциите на техните държави придобиха висш, „конституционен“ ранг и в йерархията на правото на Общността – еднакъв с този на учредителните договори. Така тези права бяха приравнени по ранг към първичното право на Общността, което

<sup>7</sup> ОВ С 306 от 17.12.2007. Консолидираните текстове на Договора за Европейския Съюз (ДЕС) и на Договора за функционирането на Европейския Съюз (ДФЕС) в: ОВ С 326 от 26.10.2012 г.

<sup>8</sup> Чл.2 ДЕС.

<sup>9</sup> ОВ С 306 от 17.12.2007, р.3.

<sup>10</sup> Дело 11/70, Internationale Handelsgesellschaft.

пък от своя страна стои над актовете на институциите, съставляващи вторичното право. Този „конституционен” ранг впоследствие бе изрично потвърден и в Договора за Европейския съюз, който признава такъв статус и на правата, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека.<sup>11</sup>

Постиженията на западноевропейските социални пазарни икономики и държавите на икономическо благоденствие след Втората световна война, вкл. признатите социални права, обаче, доколкото те не бяха получили конституционен статус в отделните държави, не получиха такъв и в първичното право на ЕС – за разлика, например, от политическите права и свободи, както и икономическото право на собственост<sup>12</sup>.

С Лисабонския договор в ДЕС бе включен и отделен дял<sup>13</sup>, специално посветен на демократичните принципи, в който бяха очертани концептуалните основи на разбирането за демокрация в ЕС – като власт, изхождаща от гражданите и за гражданите, и така бе направена още една стъпка в развитието на демократичността на ЕС на „конституционното” равнище на първичното право.

В Чл.9 ДЕС по-специално се провъзгласява, че „във всички свои дейности Съюзът зачита принципа на равенство между неговите граждани, които се ползват с еднакво внимание от страна на неговите институции, органи, служби и агенции“. По този начин равенството между гражданите на ЕС се въздигна в основополагащ демократичен принцип – принцип на народовластието, в съответствие с представите за демокрацията като управление на народа – *от* народа и *за* народа.

Логично е това равенство да се разбира като равенство между *всички* граждани на ЕС, а не само като равенство между гражданите на отделните държави-членки по собственото им право. Вътре в отделните държави-членки равенството между техните собствени граждани се гарантира така или иначе от конституциите им, затова смисълът на провъзгласяването на равенството в първичното право се състои в това в ЕС на „конституционно” равнище (т.е. над равнището на вторичното право) да се гарантира равенство между гражданите от *различните* държави-членки.

Логично е също така, след като принципът на равенството между всички граждани на ЕС придоби „конституционен” статус в ЕС, да се смята, че – както и основните конституционни права – той става задължителен за институциите на ЕС и има по-голяма юридическа сила и примат над техните актове, съставляващи вторичното право на ЕС. Оценявайки значението и ролята на основополагащия за демокрацията правен принцип на равенството на европейските граждани и сравнявайки тази роля със статуса на основните конституционни права и свободи в правото на ЕС, следва да се има предвид обаче, че правата на гражданите на ЕС, предвидени по договорите, т.е. включително недискриминацията на основание гражданство по Чл.18 ДФЕС, „се упражняват при условията и в границите, определени

---

<sup>11</sup> Чл.6.3 ДЕС.

<sup>12</sup> Признато в Чл.1 на Протокол № 1 на Европейската конвенция за правата на човека.

<sup>13</sup> Дял II - Чл.9 до Чл.12 ДЕС.

от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане”<sup>14</sup>. Възможността да се ограничава принципът за равенството на европейските граждани, залегнал в ДЕС, от въпросните мерки, т.е. от вторичното право, на практика обезсилва принципа на равенството като основополагащ принцип, с който трябва да се съобразява вторичното право. Това означава, че за разлика от правата, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки, залегнали в Европейската конвенция за правата на човека, предвидените по Договорите права на гражданите на ЕС нямат по-висок статус от актовете на институциите. Затова по своя статус в правната система на ЕС те по-скоро са сравними със и подобни на основните права и свободи на гражданите в правните системи на европейските недемократични тоталитарни общества на XX век, в които нямаше възможност да се оспорват – при несъответствие с тези права – законови или подзаконови норми на изпълнителната власт.

Следващите текстове за демократичните принципи в Дял II ДЕС са посветени на някои аспекти на демокрацията „на входа“. По-специално Чл.10 ДЕС постановява, че „функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация“ и уточнява, че „гражданите се представляват пряко в Европейския парламент“, а „държавите-членки се представляват в Европейския съвет от техните държавни или правителствени ръководители, а в Съвета — от техните правителства, които от своя страна са демократично отговорни пред националните си парламенти или пред гражданите си“. Отбелязва се, че „всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза“ и че „решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“. Политическите партии на европейско равнище са призвани да „допринасят за формирането на европейско политическо съзнание и за изразяването на волята на гражданите на Съюза“.

В Чл.11 ДЕС, който е посветен на отношенията между институциите на ЕС и гражданите, е отбелязано, че „институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза“ и „поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество“. Въвежда се правото на гражданска инициатива, по което един милион граждани на Съюза от значителен брой държави-членки, могат „да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза“.

Лисабонският договор внесе в първичното право на ЕС и няколко разпоредби относно ролята на националните парламенти в правотворческия процес на ЕС<sup>15</sup>. По същество тази роля се свежда обаче до това те да „допринасят“ за доброто функциониране на Съюза, „като биват информирани ... за проектите на законодателни актове на Съюза, ... като следят за спазването на принципа на субсидиарност, ... като участват в процедурите за преразглеждане на Договорите“ и някои други. Така националните парламенти не получиха някаква действителна

---

<sup>14</sup> Чл.20 ДФЕС.

<sup>15</sup> Чл.12 ДЕС.

правотворческа власт, а само им се даде възможност да представят своите мнения за спазването на принципа на субсидиарността в законодателните предложения на Европейската комисия.

Разбира се, самото провъзгласяване и даването на „конституционен“ статус на демократичните принципи в ДЕС не доведе до действително и радикално преодоляване на демократичните дефицити на ЕС. То обаче установи някои отправни точки, изхождайки от които могат да се направят оценки за развитието на демократичността на ЕС, вкл. и за преодоляването на неговите демократични дефицити.

### Б. Легитимност „на входа“

От гледна точка на легитимността „на входа“ най-значимите промени в първичното право на ЕС, които доведоха до действително, макар и ограничено преодоляване на някои от демократичните дефицити на ЕС, са свързани с повишаване на статуса и ролята на Европейския парламент в законодателния процес на ЕС. От един консултативен орган на ЕИО без никаква действителна власт, състоящ се от делегирани представители на националните парламенти, който дава само съвещателни мнения по приеманите от Съвета на министрите решения, той се превърна в представителен орган, пряко избираем от гражданите. Неговите права в законодателния процес бяха в голяма степен приравнени към тези на Съвета. По Лисабонския договор с „обикновената законодателна процедура“, която се прилага в повечето от областите на компетентност на ЕС, Европейският парламент и Съветът на ЕС станаха сравнително равнопоставени съзаконодатели. С това в значителна степен бе преодолян упрекът, че актове на бюрократични институции на ЕС, приемани от представители *само* на изпълнителните власти, имат по-голяма юридическа сила от законите, приемани от демократичните представителни органи на държавите-членки. В известна степен бе повишена политическата отговорност на Европейската комисия пред Европейския парламент. Сега, след Лисабонския договор, със съгласието на парламента се определя първо нейният председател, който участва с правителствата на държавите-членки при номинирането на останалите ѝ членове, които се одобряват от парламента.

Нито депутатите, нито Европейският парламент получиха обаче формалното право на законодателна инициатива. Парламентът – с мнозинството на своите членове (а не с обикновено мнозинство на гласувалите) – може само да поиска от Комисията да представи предложение за законодателен или друг акт.<sup>16</sup> Комисията, която формално съхрани своето монополно право на законодателна инициатива<sup>17</sup>, вече не действа като върховен „двигател“ на интеграцията, както бе замислена през 50-те години. Сега тази роля се играе от Европейския съвет, който се състои от правителствените ръководители на държавите-членки. С Лисабонския договор Европейският съвет бе формално посочен като институцията на ЕС, която макар и да

<sup>16</sup> Чл.225 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС).

<sup>17</sup> Чл.17.2 ДЕС.

не изпълнява законодателни функции, „дава на Съюза необходимия гласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“<sup>18</sup>. Така на практика важните, възлови решения се вземат именно в Европейския съвет, обикновено по инициативи, по които са постигнали предварително съгласие ръководителите на големите страни – като Германия, Франция и евентуално някои други. След „гласъка“ на така определените „политически насоки и приоритети“, Комисията изготвя и представя своите законодателни предложения на Съвета и Европейския парламент, който едва на този етап има възможност да се опита да внесе свои промени или допълнения.

Съхраняването и даже укрепването с Лисабонския договор на водещата роля на изпълнителните власти на държавите-членки спрямо законодателната власт на ЕС не може да се смята за фактор, съдействащ за преодоляването на дефицитите на легитимност „на входа“, и видни теоретици смятат, че за такова преодоляване е необходимо да се предостави законодателна инициатива на Европейския парламент и да се елиминира „полуконституционният статус“ на Европейския съвет чрез инкорпорирането му в Съвета на ЕС.<sup>19</sup> По този начин Европейският парламент би придобил класическите законодателни функции на един истински парламент, а Съветът, включително в състава му от правителствени ръководители, би станал нещо като горна камара или сенат, която няма да бъде основният „двигател“ за постигането на един „все по-тесен Съюз“<sup>20</sup>.

Следва да се добави обаче, че по-нататъшното разширяване на ролята и компетентностите на Европейския парламент само по себе си също няма да може да доведе до истинско преодоляване на дефицита на демократична легитимност<sup>21</sup> „на входа“, ако не бъде преодолян неговият дефицит на представителност, коренящ се в липсата на *истински* европейски политически партии и липсата на достатъчна връзка и *истинска* демократична отговорност на тези партии и парламента пред едно европейско общество.

## В. Легитимност „на изхода“

### а) Легитимност „на изхода“ по Лисабонския договор

Какво е състоянието на първичното право на ЕС след Лисабонския договор от гледна точка на демократичната легитимност „на изхода“ – на ефективността „за народа“ и за неговото благосъстояние?

Относно благоденствието на народа и социалната пазарна икономика (които, както бе отбелязано, бяха основното, най-важно постижение в развитието на западноевропейската демокрация от гледна точка на управлението „за народа“ в периода след Втората световна война) в Чл.3 ДЕС е записано, че Съюзът „има за цел

<sup>18</sup> Чл.15 ДЕС.

<sup>19</sup> Habermas, op.cit., p.10.

<sup>20</sup> По смисъла на Чл.1 ДЕС.

<sup>21</sup> Вж. Grimm, D. Europa-Debatte: Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung, Frankfurter allgemeine Zeitung, 10.08.2014, p.11.

да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи“, че „установява вътрешен пазар“ и ще „работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес ...“. С това благоденствието на народите, социалната пазарна икономика, пълната заетост и социалният прогрес са формулирани като най-общи и основополагащи *цели* на Съюза, още в самото начало на Договора за ЕС.

Тези цели по-нататък са конкретизирани в първичното право за някои от политиките на ЕС, по-специално за социалната политика. Според Чл. 151 ДФЕС: „Съюзът и държавите-членки, като осъзнават основните социални права, като онези, залегнали в Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. и в Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г., си поставят за *цел* насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, така че да се постигне тяхното хармонизиране докато се осъществява подобряването, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот“ (курсивът мой). Може да се каже, че по този начин както „подобряването“, така и „хармонизирането“ на „условията за живот и труд“, т.е. социалното равенство не само в рамките на отделните икономики, но и между тях, в рамките на целия ЕС, са формулирани като цели на социалната политика на ЕС.

Социалният диалог, един от най-важните аспекти на западноевропейските социални държави на благоденствието след Втората световна война, е споменат в Чл.151 ДФЕС при формулирането на целите на социалната политика на ЕС. По-нататък в Чл.152 се отбелязва, че ЕС „признава и насърчава ролята на социалните партньори на равнището на Съюза, като отчита многообразието на националните системи“, че „улеснява диалога между тях при зачитане на тяхната автономност“ и че „тристранната социална среща на високо равнище за растеж и заетост допринася за социалния диалог“. Чл.154 ДФЕС предвижда Комисията да развива консултациите между социалните партньори и да се консултира с тях, когато изготвя законодателните си предложения, а Чл.155 дава възможност за сключване на споразумения между социалните партньори на равнището на Съюза.

На базата на така формулираните цели не може обаче да се направи изводът, че в първичното право е заложена задачата за изграждане на социална държавност, икономика на благоденствието и социално равенство на равнището на самия ЕС, а не само на равнището на държавите-членки. Това добре личи от средствата и инструментите за постигането на тези цели, установени в първичното право на ЕС. Тук следва да се отбележи това, че още в самия Чл.151, след формулирането на целите в областта на социалната политика, в т.ч. подобряването и хармонизирането на условията за живот и труд, е посочено, че „Съюзът и държавите-членки ... считат, че такова развитие ще последва както от функционирането на вътрешния пазар, който ще благоприятства хармонизирането на социалните системи, така и от процедурите, предвидени в Договорите, и от сближаването на законовите,



подзаконовите и административните разпоредби.“ По същество това означава, че за постигането на целите на социалната политика се разчита на това подобряването и хармонизирането на условията за живот и труд да бъде резултат не толкова от дейността на ЕС, колкото от функционирането на „невидимата ръка“ на пазара. Ролята на ЕС се свежда до съдействие за сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки.

Основната отговорност в областта на социалната политика носи не ЕС, тази отговорност остава у държавите-членки.<sup>22</sup> Всяка държава-членка има своя специфична социална система, по която сама законодателства и която сама финансира. Съюзът само „подкрепя и допълва“ дейностите на държавите-членки в някои отделни, по-скоро нецентрални, странични, строго очертани области<sup>23</sup>. Изрично се сочи, че мерките, предприемани от ЕС, „не засягат правото на държавите-членки да определят основните принципи на техните системи за социална сигурност, не могат да оказват съществено влияние върху финансовото равновесие на тези системи“<sup>24</sup> и „не се прилагат спрямо заплащането, правото на сдружаване или правото да се налага локаут“.<sup>25</sup>

В социалната област ЕС може само да насърчава сътрудничеството между държавите-членки за обмяна на информация и опит<sup>26</sup> и да установява „минимални изисквания“<sup>27</sup>, т.е. минимални социални стандарти, които се приемат със законодателни актове на ЕС и стават задължителни за държавите-членки. Мерките, които Съюзът и държавите-членки прилагат за постигането на целите на социалната политика, трябва да „отчитат разнообразието от национални практики, по-специално в областта на договорните отношения, както и необходимостта от поддържането на конкурентоспособността на икономиката на Съюза“.<sup>28</sup>

Така всъщност функцията на минималните изисквания в социалната област, приемани колективно от държавите-членки в ЕС, е не толкова да се установява социално равенство в целия ЕС, колкото да се противодейства в известна степен на отрицателната надпревара между социалните политики на отделните страни с цел да поддържат конкурентоспособността на своите икономики – както една спрямо друга в рамките на Вътрешния пазар на ЕС, така и в международен мащаб.<sup>29</sup> Разбира се, това противодействие може да бъде само ограничено, защото – както беше посочено по-горе – не може да се отнася до заплащането, правото на сдружаване, правото да се налага локаут и не може да засяга основните принципи на националните правни системи.

<sup>22</sup> Според Чл.4.2.6 ДФЕС споделената компетентност на ЕС в областта на социалната политика се прилага само „що се отнася до аспектите, определени в настоящия договор“.

<sup>23</sup> Вж. Чл.153.1 ДФЕС.

<sup>24</sup> Вж. Чл.153.4 ДФЕС.

<sup>25</sup> Чл.153.5 ДФЕС.

<sup>26</sup> Вж. Чл.153.2 б.а) ДФЕС.

<sup>27</sup> Вж. Чл.153.2 б.б) ДФЕС.

<sup>28</sup> Чл.151 ДФЕС.

<sup>29</sup> Moussis, N. Access to the European Union. Law, Economics, Policies. 20<sup>th</sup>ed. Cambridge: Intersentia, 2013, p.319.

Определянето на високи социални стандарти, вкл. социални права, които не са съобразени с възможностите на съответната икономика, може да доведе до повишаване на стойността на произвежданите продукти и понижаване на тяхната конкурентноспособност, а оттам и до цялостно понижаване на конкурентноспособността на икономиката, финансираща съответната социална система. Така изпреварващият ръст на благосъстоянието и социалните стандарти спрямо ръста на икономиката има контрапродуктивен ефект, защото доброто състояние на икономиката и нейният ръст са същинската основа на благоденствието и високите социални стандарти. При либерализацията на търговията със стоки и услуги, както в рамките на световната търговия, така и в рамките на регионални търговски споразумения (каквото е ЕС с неговия Вътрешен пазар и свободата на движение на стоки, услуги, работна сила и капитали), в конкурентната борба при равни други условия губят онези икономики, които финансират по-скъпоструващи социални системи, с по-високи социални стандарти.

Истинско социално равенство (по-специално например равно заплащане за равен труд) при отделни икономики с отделни социални системи може да бъде постигнато само там, където вече има и се поддържа приблизително икономическо равенство между участващите държави-членки – такова, каквото беше налице преди разширяванията на ЕС от началото на 21-ви век, когато пакетните решения, приемани с консенсус, осигуряваха баланс на интересите на всички страни. Социално равенство и закрила при наличието на икономическо неравенство между неравни икономики са възможни само на солидарна основа, с преразпределение и справедлива система на общо финансиране. Това обаче не беше пътят, поет от ЕС – социалната политика остана отговорност на държавите-членки, а истински обща солидарна социална политика не беше предвидена за изграждане.

#### б) Солидарност, икономическо, социално и териториално сближаване

Действено преодоляване на неравенствата, пораждани от един либерализиран пазар – каквото е Вътрешния пазар на ЕС – не е възможно без действена солидарност, по-специално без преразпределение, и възможността за такова преразпределение е предвидена по първичното право.

Още в декларацията на Шуман от 9 май 1950 г. именно солидарността – при това „действителната” солидарност в изграждането на Европа – е посочена като началото, основата и бъдещето на европейския и световния мир: "Европа няма да се създаде отведнъж, нито само с един цялостен план. Тя ще бъде изградена с помощта на конкретни стъпки, създаващи първо една действителна солидарност".<sup>30</sup>

В ДЕС желание да се задълбочи солидарността между народите на ЕС е изразено още в преамбюла, а в Чл.2 солидарността е посочена като една от

<sup>30</sup> „L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait” ([http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_fr.htm))

характеристиките на обществата, основани на общи ценности. В Чл.3.3 ДЕС, посветен на целите на ЕС, свързани с Вътрешния пазар, се отбелязва, че Съюзът „насърчвава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“. Така правният статус на солидарността в първичното право на ЕС е подобен на статуса на другите цели, вкл. социалната пазарна икономика, пълната заетост, социалния прогрес, сближаването и др. Този статус не е идентичен със статуса на основните конституционни права на гражданите. По-специално, законодателни и други актове на институциите на ЕС, които нарушават основни права на гражданите, могат да бъдат оспорвани пред Съда на ЕС за неправомерност, в съответствие с Чл.263 ДФЕС, докато съвсем не е ясно дали, кой, за какво и как би могъл да бъде привлечен към отговорност за непостигане на целите.

Някои от случаите, в които първичното право изрично налага юридическо задължение на ЕС и на държавите-членки да проявяват солидарност, са конкретизирани в т.нар. „клауза за солидарност“<sup>31</sup> : терористични нападения и природни или предизвикани от човека бедствия. За икономическата и социалната области солидарността в ЕС не е въпрос на юридически задължения, а по-скоро на цел, постигането на която се насърчава.

Всъщност политиката на ЕС, по която в първичното право са предвидени действени механизми за солидарност в икономическата и социалната области, с преразпределение и използване на средства на Съюза – без изрично да се използва терминът „солидарност“ – е регионалната политика. Това, че сам по себе си пазарът се основава на неравенства и поражда неравенства (по-специално между отделните региони), които следва да бъдат преодолявани чрез публичното му регулиране, беше осъзнато в Общия пазар на ЕИО на един сравнително ранен етап, когато в основни линии вече бе осъществена т.нар. „негативна интеграция“, с която се постигна премахването на бариерите (на митата и количествените ограничения в търговията, на граничния контрол и т.н.) и либерализацията на пазарите на стоки, услуги, работна сила и капитали. Впоследствие, с прехода към „позитивна интеграция“ при изграждането на т.нар. Вътрешен пазар, в средата на 80-те години се премина не само към повишаване на ролята на общото правно регулиране и хармонизацията на законодателствата на държавите-членки, т.е. на упражняването на власт от страна на Европейската общност, но и към повишаване на ролята на общите политики, финансирани от Общността, със средства на Общността, т.е. и към повишаване на ролята на преразпределението в рамките на Общността. С Единния европейски акт от 1986 год.<sup>32</sup> в първичното право на ЕИО беше въведена политиката на „кохезия“ – на икономическо и социално сближаване, изрично посветена на премахването на икономическите неравенства и изостаналостта на регионите и финансирана чрез преразпределение, със собствени средства на Общността, подобно на Общата селскостопанска политика.

<sup>31</sup> Чл.222 ДФЕС, който съставлява Дял VII на Част пета на ДФЕС.

<sup>32</sup> Single European Act, Art.23, OJ No L 169, 29.6.87.

В сега действащото първично право политиката за икономическо, социално и териториално сближаване е уредена в Дял XVIII на Част трета на ДФЕС. Според Чл.174 ДФЕС, „за да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване“, като ЕС „по-специално ... има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони“. Уточнява се, че „измежду тези региони, специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони“.

Постигането на тези цели за намаляване на неравенството и изостаналостта между регионите ДФЕС възлага *на първо място* на държавите-членки, чрез осъществяването и координирането на техните икономически политики.<sup>33</sup> Така тук, както и при социалната политика, целите са поставени като задачи, постигането на които е възложено на първо място на самите държави-членки. Следва да се отбележи обаче, че отделните държави-членки само със собствени средства, в рамките на собствените си икономики и в координация една с друга и без преразпределение в рамките на целия ЕС, биха могли да постигнат намаляване на неравенствата и изостаналостта само между собствените си региони, но не в някаква по-значителна степен между икономиките си като цяло.

*На второ място*, целите за намаляване на неравенството и изостаналостта се обявяват като отнасящи се и до другите политики на ЕС, които би трябвало да се „съобразяват“ и „допринасят“ за осъществяването на тези цели.<sup>34</sup> На практика обаче става така, че другите политики с преразпределителни ефекти по вторичното право не взимат предвид в достатъчна степен изостаналостта на регионите и икономиките и не „допринасят“ истински и ефективно за осъществяването на целите за намаляване на неравенствата между отделните икономики и изостаналостта на държавите-членки една спрямо друга.<sup>35</sup>

Истински ефективният инструмент за постигане на целите за икономическо, социално и териториално сближаване се съдържа в разпоредбата, че „Съюзът също така подкрепя осъществяването на тези цели чрез действията, които предприема посредством структурните фондове (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, секция „Ориентиране“, Европейски социален фонд,

<sup>33</sup> Чл.175 ДФЕС.

<sup>34</sup> Според Чл. 175 ДФЕС „формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Съюза, както и осъществяването на вътрешния пазар, се съобразяват с целите, предвидени в член 174[за икономическо, социално и териториално сближаване], като допринасят за тяхното осъществяване“.

<sup>35</sup> Като пример за двойни стандарти в самия Лисабонски договор можем да се посочи, по политиката за конкуренция, Чл.107.2.в ДФЕС, според който държавните помощи за засегнатите от разделението на Германия региони се считат за съвместими с вътрешния пазар *по начало*. От друга страна, помощите за региони с необичайно ниско жизнено равнище или висока безработица в другите държави-членки – според Чл.107.3.а) ДФЕС – „могат“ да бъдат разрешавани. Аналогични разпоредби има и в Чл. 98 ДФЕС по транспортната политика.

Европейски фонд за регионално развитие), Европейската инвестиционна банка и други съществуващи финансови инструменти“<sup>36</sup>. Въпреки, че преразпределението под формата на финансиране със средства на ЕС е посочено *на трето място* като инструмент на постигането на целите на сближаването и въпреки че ЕС само „допринася“, като „също“ подкрепя постигането им, в действителност това е най-ефективният – и всъщност единственият потенциално истински ефективен – инструмент за намаляване на неравенствата и изостаналостта в ЕС. А именно намаляването на неравенствата и изостаналостта в рамките на ЕС е показателно за преодоляването на дефицитите на легитимност „на изхода“, и постигането на управление в интерес на всички народи.

\*

Какви са изводите, които произтичат от досегашното развитие на първичното право на ЕС за преодоляването на демократичните дефицити, заложили още в началото на европейската интеграция?

От гледна точка на легитимността „на входа“ най-същественният прогрес се състои в това, че бяха значително разширени законодателните правомощия на Европейския парламент и по много въпроси те бяха почти изравнени с тези на Съвета. Въпреки че легитимността на ЕС „на входа“ все още е далеч от съвременните демократични стандарти за разделение на властите, като цяло все пак би могло да се каже, че в сравнение с положението в ЕИО в края на 70-те години има известно положително развитие на демократичната легитимност.

От гледна точка на демократичната легитимност „на изхода“, на управлението в интерес на народа, равносметката е по-скоро отрицателна. Въпреки че равенството между всички граждани на ЕС бе провъзгласено от Лисабонския договор като основополагащ демократичен принцип на ЕС, а социалната пазарна икономика бе обявена за една от основните цели на Съюза, предвидените инструменти за постигане на провъзгласените от ЕС принципи и цели за равенство и благоденствие за всички се оказаха недостатъчно ефективни. Не бе създадена истински обща солидарна социална политика, която ефективно да противостои на заложената във Вътрешния пазар отрицателна надпревара по социалните стандарти, не бяха осигурени достатъчно действени средства за ефективно преодоляване на неравенствата и изостаналостта чрез политиката за икономическо, социално и териториално сближаване. Сега, седем години след влизането в сила на Лисабонският договор, не може вече да се твърди – както преди четиридесет години – че е налице благоденствие за всички и управление в интерес на народа, което да оправдава съществуващите все още демократични дефицити „на входа“. Над шест десетилетия след декларацията на Шуман става наложително да се търсят нови конкретни стъпки за „действителна“ солидарност, които да опазят ЕС от разпадане и да осигурят социален прогрес.

---

<sup>36</sup> Чл.175 ДФЕС

### 3. Глобализацията, икономическата криза и новите предизвикателства за развитието на демокрацията в ЕС

А. Демокрацията „на изхода“ и неуспехите в постигането на целите на Лисабонския договор

От гледна точка на демокрацията „на изхода“ основните последствия както от кризата, така и въобще от хода на глобализацията, станаха ръстът на безработицата и икономическото неравенство, социалното разслоение и бедността<sup>37</sup>. В рамките на ЕС икономическото неравенство между държавите-членки подкопава основите на равноправието между всички граждани на ЕС, каквото се провъзгласява в Чл.9 ДЕС.

Стана ясно, че ЕС не е в състояние достатъчно ефективно да постига целите си по Лисабонския договор, свързани с преодоляване на икономическото неравенство между гражданите – нито за насърчаване на благосъстоянието на всички свои народи, нито за икономически растеж, силно конкурентна социална пазарна икономика, пълна заетост и социален прогрес, нито за икономическо, социално и териториално сближаване<sup>38</sup> и солидарност между държавите-членки.

ЕС не е в състояние да провежда ефективна собствена антикризисна икономическа политика, като осъществява инвестиции и интервенция в икономиката със собствени средства, защото разполага с компетентност само да координира икономическите политики на държавите-членки и няма достатъчни бюджетни средства за едно ефективно провеждане на такава политика. Държавите-членки, от своя страна, със създаването и функционирането на вътрешния пазар на ЕС са лишени или силно ограничени в използването на ред инструменти на икономическата и паричната политика, с които да могат да осъществяват антикризисни интервенции. Икономически по-слабите от тях не разполагат и с достатъчно средства. В хода на кризата се видя, че не може да се разчита – както това се прави в Чл. 151 ДЕС – на самото функциониране на Вътрешния пазар, което да доведе до хармонизиране и подобряване на условията на живот и труд. Напротив, задълбочават се както социалните различия вътре в държавите-членки, така и разликите в условията на живот и труд между тях.

Самият ЕС – както показаха действията на Еврогрупата и на институциите на ЕС в случая с гръцката дългова криза – се прояви по-скоро като инструмент на неравенството, в полза на кредиторите и на икономически по-силните държави-членки, като инструмент за разграждане на социалната държавност. В кризата ЕС и

<sup>37</sup> За ефектите върху демокрацията, произтичащи от ръста на икономическото неравенство вж: Stiglitz, J. *The Price of Inequality*, NY: Norton, 2012; Piketty, T. *Capitalism in the 21st century*. Harvard UP, 2014.

<sup>38</sup> „... от 2008 г. насам функционирането на ЕС като „машина за сближаване“ — е в застои и дори отбелязва обратно развитие, което води до сериозно увеличаване на съществуващите различия между регионите и държавите членки, както и до появата на задълбочаващи се социални и икономически неравенства в целия Съюз, които пречат на икономическото възстановяване и допълнително възпрепятстват социалното сближаване.” (Доклад на Комисията по бюджетен контрол относно ЕИБ за 2014 г., Европейски парламент, документ A8-0050/8.3.2016).

държавите-членки предпочетоха преди всичко да водят политики на строги финансови ограничения<sup>39</sup>, вместо да вземат мерки, включващи преразпределение и солидарност за намаляване на неравенствата, за стимулиране на ръста на икономиката и заетоста – в полза на “демоса” и на икономически по-слабите държави-членки.

От своя страна бежанската криза доведе до провал и в постигането на целта за премахване на вътрешните граници, която е основна цел на политиката на свобода, сигурност и правосъдие и която според Чл.67.2 ДФЕС трябва да „се основава на солидарността между държавите-членки” и да е „справедлива спрямо гражданите на трети страни”. Извънредните мерки, предприети от ЕС, предвидиха задължително разселване на бежанците по задължителни за тях и за държавите-членки квоти<sup>40</sup>. Тези мерки, които бяха представени като израз „на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение”<sup>41</sup>, в действителност налагат обратна „солидарност” от страна на икономически по-слаби държави-членки в полза на икономически по-силни от тях. Някои източно-европейски страни гласуваха против тези мерки, а Унгария обяви референдум по тях.

Така в ЕС се стигна до дълбока криза на солидарността и до противопоставяне на народите на Европа един на друг.

Б. Преодоляване на неравенствата в ЕС и действителна солидарност за развитие на демокрацията.

Какво може да се направи за развитието на демокрацията „за народа” в ЕС и какви са перспективите за превръщането на Съюза от инструмент на неравенството в действено средство за повече икономическо, социално и териториално равенство между държавите-членки ?

Икономистите, които свързват глобализацията и икономическата криза на съвременния капитализъм с ръста на неравенството и произтичащите от него заплахи за демокрацията, предлагат намеса на държавата в икономиката, замяна на неолибералните икономически политики на преразпределение в полза на капитала и богатите, съставляващи малка част от населението, с политики в полза на широки слоеве на народа, както и солидарност под формата на преразпределение.<sup>42</sup> Такова

<sup>39</sup> Вж. Schäfer, A., Streeck, W. (eds) *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity, 2013.

<sup>40</sup> Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция, ОВ L 248/80 от 24.9.2015г. Квотите бяха определени пропорционално на БВП (40%), населението (40%) и подадените молби за убежище и безработица (по 10%): вж. и Европейска програма за миграцията COM(2015) 240 final от 13.5.2015 г.

<sup>41</sup> Вж. Чл.80 ДФЕС.

<sup>42</sup> Нобеловият лауреат Джозеф Стиглиц, който вижда основните причини за икономическата криза в преразпределителните политики на правителствата, отбелязва, че всички закони, разпоредби, политики имат преразпределителни ефекти, въпросът е в чия полза са те (Stiglitz, op.cit. p.52). Томас Пикети, който вижда централното неравенство на съвременния капитализъм в съотношението между ръста на доходите от капитал и ръста на трудовите доходи, предлага прогресивно облагане на

пренасочване на преразпределението от богатите към бедните, от малкото към многото, води както до повишаване на търсенето и потреблението, а оттам до ръст на заетостта и ръст на икономиката и до по-ефективно преодоляване на последствията от икономическата криза и от либерализацията на пазарите, така и до повече справедливост и до намаляване на неравенствата, произтичащи от глобализацията, т.е. до повече демокрация „за народа“.

Преразпределението в рамките на ЕС и чрез бюджета на ЕС е и ключът към преодоляването на икономическото неравенство между държавите-членки и постигането на действително равенство и равнопоставяне между всички граждани на ЕС. Ако ЕС иска да се демократизира – каквото е основното намерение на Лисабонския договор – и да започне постигане на целите си за ръст, благоденствие и равнопоставяне на всички свои граждани и всички държави-членки, той следва да предприеме реформа на вторичното си право, т.е. на актовете на институциите си, с която да внесе повече справедливост и истинска солидарност в основите на всички свои политики с преразпределителни ефекти и особено в системата на собствени приходи, като се осигурят повече средства и се гарантира юридически тяхното справедливо разпределение и истински ефективно им използване за ускорен икономически ръст на изоставащите държави-членки и региони.

Възлово значение за намаляване на неравенствата в ЕС и за повишаване на демократичната му легитимност „на изхода“ би имала една реформа на бюджетната система на самия ЕС с въвеждане на прогресивно облагане. Прогресивно облагане на капитала<sup>43</sup> на нивото на държавите-членки, по-специално чрез хармонизация на данъчното им законодателство<sup>44</sup>, на този етап е не просто нежелателно – то би било противоположно, защото би имало отрицателни последствия за конкурентоспособността на икономически изоставащите държави-членки и не би довело до повече инвестиции, икономически ръст и ускорено икономическо, териториално и социално сближаване, а напротив, до по-нататъшна – и правно по-добре гарантирана – консолидация на действителните икономически неравенства между държавите-членки.

Докато в ЕС има отделни икономики, поставени в конкуренция една спрямо друга, без истински солидарна обща социална система на ЕС, и докато всяка държава-членка има свое собствено данъчно облагане, бюджет и преразпределение, въвеждането или не на прогресивно данъчно облагане, както и данъчното облагане и вътрешното преразпределение въобще трябва да останат предмет на вътрешнодържавна компетентност, включително във връзка с демократичността на нормотворческия процес, функционирането на социалния диалог и тристранното сътрудничество и конкурентоспособността на икономиките.

---

капитала. Това на глобално ниво е утопично, но според него може да се започне на нивото на ЕС (Piketty, *op.cit.*, p.515 ff).

<sup>43</sup> Каквото предлага Пикети (Piketty, *op.cit.*, 572-3).

<sup>44</sup> Както се предлага от „петимата председатели“: „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, Доклад на Ж.-К. Юнкер в тясно сътрудничество с Д. Туск, Й. Дейселблум, М. Драги и М. Шулиц, Европейска комисия, 22.06.2015, с.11.



Докато ЕС не изгради обща и единна, солидарна социална система, финансирана от него чрез трансфери от икономически силните към икономически слабите, той няма да разполага с достатъчно демократична легитимност да налага на държавите-членки стандарти и да се намесва по въпросите на преразпределението, включително по данъчното облагане и по социалното законодателство.

Това, което може да направи ЕС, е да внесе повече справедливост в преразпределението, осъществявано чрез *собствените* му политики и в рамките на *собствения* му бюджет, чрез по-ефективна кохезионна политика. За тази цел прогресивност на облагането в ЕС може да се въведе не чрез хармонизация на данъчното право на държавите-членки, а чрез реформа на системата на *собствените* приходи на Съюза и чрез дълбоки реформи на политиките му с преразпределителни ефекти. За преодоляването на неравенствата между държавите-членки на ЕС това е необходимо и неизбежно.

Може, например, да се предвиди вноските на държавите в бюджета на ЕС на база брутен национален доход (БНД) и данък върху добавената стойност (ДДС) прогресивно да нарастват или спадат по коефициент в зависимост от отклоненията спрямо средните за ЕС стойности на БНД на глава от населението, а също така с коефициенти и по други показатели, такива като отклоненията от средната стойност за заетост и търговския баланс на съответната държава-членка.<sup>45</sup>

При една реформа на политиките за икономическо, териториално и социално сближаване регионални помощи следва да се предоставят не само за инфраструктурни проекти и проекти в областта на околната среда по Кохезионния фонд, но преимуществено и особено за създаване и развиване на производства на стоки и услуги с висока добавена стойност и ангажиране на местна работна сила в най-изоставащите региони. Регионалните помощи за създаване и развиване на производства на стоки и услуги с висока добавена стойност са особено ефективни и в крайна сметка правят себе си излишни<sup>46</sup>. Финансовото участие на съответната държава-членка в такива проекти следва прогресивно да намалява за по-изоставащите държави-членки, в зависимост от степента на изоставане от средните равнища за ЕС, а държавните помощи за инвестиции в техни собствени проекти следва да бъдат разрешени, независимо дали има участие на ЕС или не.

Политиката на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и другите финансови агенции на ЕС следва да бъде насочена към преимуществено финансиране на проекти в по-изоставащите държави-членки. Това и сега е предвидено като първа задача на ЕИБ по Чл.309 (а) ДФЕС, но са необходими юридически гаранции за справедливо разпределение между държавите-членки на предоставяните за техните икономически средства. Това може да стане, например, като се използват ясни, справедливи и прозрачни формули, каквито би могло да има в една реформирана

<sup>45</sup> По сегашната система (вж. чл.2 на Решение на Съвета 2007/436 относно системата на собствените ресурси на ЕО, ОВ L 163/23.6.2007 г.) се прави точно обратното, като за няколко страни, всичките с висок БНД на глава от населението, са предвидени по-ниски вноски от тези на останалите.

<sup>46</sup> Подобно на прогресивното облагане (вж. Streeck, W. Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin: Suhrkamp, 2013, p.248).

система на бюджетните ресурси и в реформираните политики с преразпределителни ефекти, а да не зависи за всеки отделен случай от преценката на експерти и бюрократични структури в агенциите и институциите или решенията да бъдат предмет на пазарлъци между държавите-членки.<sup>47</sup>

Също така, по политиките с преразпределителни ефекти би следвало средствата от бюджета на ЕС да се насочат *само* към изоставащите икономики, по-специално към онези, които са под средните (или под определени прагове<sup>48</sup> спрямо средните) за ЕС равнища на БНД на глава от населението, на заетост, на търговски баланс, като се използват нови формули, съответстващи на нови прогресивни коефициенти за набирането на собствени ресурси на ЕС. Това може да стане, като на държавите-членки, които имат БНД над средния (или над определени прагове спрямо средния) за ЕС, се разреши да дават съответната субсидия от националния си бюджет.<sup>49</sup>

За да бъде една реформа на собствените приходи и на политиките на ЕС с преразпределителни ефекти ефективна и за да може чрез нея в ЕС да се създаде механизъм за рециклиране на излишъците<sup>50</sup>, реформата следва да бъде цялостна. Разбира се, някои политики имат по-силни преразпределителни ефекти от други и те трябва да са приоритетни в една реформа. Но за да не се намалява постигнатото в една област от липсата на реформа в други области и за да се постигне цялостно синергетично действие на реформата, би следвало да се преразгледат всички политики, като се осигурят механизми на солидарност от страна на икономически по-силните в полза на по-слабите и изоставащите.

Една такава цялостна реформа на системата на собствените приходи на ЕС и на политиките с преразпределителни ефекти е юридически възможна без промени в учредителните договори, т.е. без промени в първичното право, в рамките само на вторичното право, с актове на институциите на ЕС. Тя е не просто възможна, а е необходима за ефективно постигане на целите на ЕС, включително и особено на намерението за демократизация, и всички свързани с това намерение цели, декларирани в Лисабонския договор. За системата на собствените ресурси Чл.311 ДФЕС предвижда специална законодателна процедура – с единодушие в Съвета и одобрение от държавите-членки в съответствие с конституционните им процедури.

<sup>47</sup> Мнение за това, какво е получила България по „плана Юнкер“ вж.: Трохи за България за инфраструктура по плана „Юнкер“! - News.bg, 17.06.2016.

<sup>48</sup> Например под 75% от средния за ЕС БНД на глава от населението, както е сега по регионалната политика.

<sup>49</sup> Например, по Общата селскостопанска политика (по която субсидиите за стопаните от новоприсъединените се страни съставляваха първоначално само 30 % от тези за стопаните в старите държави-членки, с постепенно нарастване до 100 % в течение на 10 години), новите държави-членки можеха да предоставят дофинансиране от собствените си бюджети (вж. Протокола относно приемането на България и Румъния в ЕС – ОВ Спец.изд. 21.06.2005 г. стр.76-77). След изтичането на този преходен период (през който тази дискриминация нанася значителни вреди за развитието на селското стопанство в новите държави-членки), може да се предвиди субсидиите по бюджета на ЕС да се дават само за държави-членки с БВП на глава от населението под средния, а тези с по-висок БВП да предоставят средства от националните си бюджети само до определено равнище, което да е съвместимо с целите на икономическото, социалното и териториално сближаване.

<sup>50</sup> Вж. Varoufakis, Y. The Global Minotaur. America, Europe and the Future of the Global Economy. London: Zed Books, 2013.

По секторните политики в повечето случаи ДФЕС предвижда законодателни актове по обикновената законодателна процедура, изискваща предложение на Комисията, квалифицирано мнозинство в Съвета и съгласие на Европейския парламент. Ако в някои случаи за постигането на цел по договорите се окаже, че е необходимо предприемането на действия или актове, за които първичното право не предвижда правомощия на Съюза, може да се използва Чл.352 ДФЕС, който изисква предложение на Комисията, единодушие в Съвета и одобрение от Европейския парламент.

Такава реформа на системата на собствените приходи на Съюза и на политиките с преразпределителни ефекти ще създаде, от една страна, условия за отстраняване на несправедливото разпределение на ползите и тежестите, произтичащи от функционирането на либерализирания Вътрешен пазар на ЕС, а от друга страна – ако реформата е истинска и ефективна – ще бъде от икономически интерес за всички страни, тъй като ще доведе до по-голяма покупателна способност на населението и повишено търсене и потребление в изоставащите държави-членки, а оттам и до повишен внос от другите държави-членки и ръст и на тяхната собствена икономика. Затова на преодоляването на неравенствата и на икономическото, социално и териториално сближаване следва да се гледа като на общо за целия ЕС благо.

Такава реформа на собствените приходи на ЕС и повишаването на ставките на вноските на държавите-членки в бюджета му не води непременно до повишаване на данъците или намаляване на социалните разходи за собственото население на държавите-членки с висок БНД на глава от населението. Сега в тези държави-членки на преразпределение чрез данъчното облагане подлежи около половината от БНД, а вноските в бюджета на ЕС съставляват само около 1% от БНД, така че едно малко увеличение на този процент би могло да има значим ефект за всички икономики, включително и за собствената им.

Ако ЕС не предприеме такава ефективна реформа на преразпределителните политики във вторичното си право за действителна солидарност и ефективно икономическо, социално и териториално сближаване и ако остави неравенствата между държавите-членки да зависят от произвола на пазара, той все по-малко ще прилича на демокрация и все повече на един режим на апартейд и на империя с икономически по-силно и развиващо се с по-голяма скорост „ядро” и икономически по-слаба и изоставаща „периферия”. Предизвикателството пред развитието на демокрацията в ЕС се състои в това той да успее да реформира своята система на солидарност и своите преразпределителни политики в интерес на всички народи, с цел намаляване на икономическите неравенства между регионите и между държавите-членки.

#### В. Бъдещето на демокрацията в Европейския съюз

Какви са вижданията за бъдещето на демокрацията в ЕС и има ли перспективи за демократизирането му „на изхода”, чрез реформа на вторичното му право за истинска солидарност и за действително намаляване на неравенствата?

Едно от вижданията е, че наднационалната власт на ЕС по своята природа е недемократична, олигархическа, имперска власт от далечна столица<sup>51</sup>, която не подлежи на демократизиране и затова трябва да бъде премахната, като се върне властта обратно на народите на Европа и бъде възстановен техният суверенитет. Такова връщане на националния суверенитет е възможно като бъде напуснат ЕС (по примера на Обединеното кралство) или като бъде разтурен. Аргументът за това, че самият ЕС не може да бъде демокрация, почива на твърдението, че в Европа няма единен „демос“ (народ, обединяващ всички европейски граждани), а има множество народи, които не искат да бъдат обединявани в една обща федерална държава, включително и особено защото не изпитват един спрямо друг чувства на солидарност, характерни за гражданите на федералните държави и защото победителите не искат да плащат за по-бедните.<sup>52</sup>

С Лисабонския договор правото на напускане на ЕС бе гарантирано в Чл. 50 ДЕС, но напускането на ЕС и излизането от Вътрешния пазар е неизгодно не само за икономически изоставащите държави, но и за такива като Великобритания<sup>53</sup>, поради необходимостта от предоговаряне на отношенията между излязлата държава и ЕС. За достъпа до своя пазар ЕС изисква вноски в собствения си бюджет, подобни на тези от държавите в Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ – Норвегия, Швейцария, Исландия и Лихтенщайн), както и хармонизация със собственото си законодателство, по приемането на което излязлата държава вече няма да има право на глас нито в Съвета, нито в Европейския парламент. Така излязлата държава се оказва в още по-зависимо положение спрямо властта на ЕС, отколкото преди излизането си, т.е. губеща от гледна точка на демократичността, защото губи възможността да участва в приемането на решения, които на практика стават впоследствие задължителни и за нея.

Едно разпадане на ЕС в бъдеще може да стане реална, макар и твърде непривлекателна перспектива, с нарастването на влиянието и евентуалното включване във властта на националистически, популистки и антиевропейски партии в някои от големите западно- и северно-европейски държави-членки, които могат да последват примера на Обединеното кралство за излизане от ЕС. Ако Шенген и Вътрешният пазар на ЕС окончателно се разпаднат, на мястото на ЕС вероятно ще се сключат регионални споразумения за свободна търговия по Чл. XXIV на ГАТТ, от типа на ЕАСТ, без свободно движение на хора и без истинска солидарност, без ефективна регионална политика и ефективна политика на икономическо, социално и

---

<sup>51</sup> Вж. например Coughlan, A. Tackling the EU Empire. Basic critical facts on the EU/Eurozone. A handbook for Europe's democrats, whether on the political Right, Left or Centre. London: The Bruge Group, 2015, pp. 6, 13, 32. В тази власт според автора участват три групи държави: първо „... големите държави-членки, най-вече Германия и Франция, които вземат стратегическите политически решения, взаимодействайки с Великобритания, Италия, Испания и Полша. След това идват по-малките страни-кредиторки от еврозоната – Австрия, Финландия, Бенелюкс. Те са склонни да подкрепят Германия като най-голямата страна кредитор. След това идват страните длъжници от периферията на ЕС, както и бившите комунистически страни. Техните отношения с Брюксел и Берлин са всъщност нео-колониални.”

<sup>52</sup> Ibidem, p.45-6.

<sup>53</sup> Вж. The economic consequences of leaving the EU. London: Centre for European Reform, 2014.

териториално сближаване. Последствията за търговията и благосъстоянието на европейските народи ще са отрицателни, за някои вероятно катастрофални, а задълбочаването на икономическите неравенства помежду им и противопоставянето между тях може да доведе до геополитически преориентации и напрежения с непредвидими последствия. Демократичните дефицити на ЕС ще отстъпят място на отношения на политиката на сила, на нови и по-силни икономически зависимости, на задълбочаващи се икономически неравенства, на хегемония, на фактическо подчинение и на господство на едни спрямо други.<sup>54</sup>

Друг възможен сценарий, особено при нарастване на влиянието на националистически и популистски партии в Европа, е – без да бъде напускан или формално разпускан ЕС – той да продължи да функционира, но практически сведен само до митнически съюз, с по-нататъшни ограничения за свободата на движение на работници и свиване на средствата за регионална политика и сближаване, с консолидация на съществуващите икономически и социални неравенства в Европа.

Ето защо пътят към една истинска демократизация и равноправие между народите на Европа минава не през напускането на ЕС или неговото разпадане, нито през консолидация на съществуващите неравенства, а през реформи за тяхното ефективно преодоляване и през действителна солидарност между държавите-членки.

От друга страна, някои федералистски настроени теоретици предлагат демократизирането на ЕС да стане чрез институционни реформи, с които наднационалната му власт да бъде засилена и разширена в нови области. Така например Юрген Хабермас, един от най-изтъкнатите съвременни политически философи, който добре разбира нуждата от „преход към политики, основани на солидарността“ и неизбежността на „трансграничните трансфери“ за преодоляване на „продължаващата тенденция към нарастване на дисбалансите между националните икономики“, смята, че такива трансфери отвъд националните граници „могат да бъдат демократично легитимирани само ако ЕС се развие като политически съюз поне в ядрото на Европа“<sup>55</sup> – т.е. в еврозоната. За демократизирането на Европа според него са необходими институционни реформи: даване на право на законодателна инициатива на Европейския парламент, разпространение на обикновената законодателна процедура върху всички политики, премахване на Европейския съвет като институция и истинска политическа отговорност на Европейската комисия, както към Парламента, така и към Съвета, а също и предоставяне на допълнителни суверенни права на един бъдещ „Евро-Съюз“ на държавите от еврозоната, с обща данъчна, икономическа и социална политика.<sup>56</sup>

Според други предложения (например тези на движението „Демокрация в Европа – DiEM 25“ на Янис Варуфакис) за демократизирането и реформирането на

<sup>54</sup> Както пише Клаус Оффе, „ако ЕС се разпадне, по "контролиран" или друг начин, ще сме изправени пред гигантска игра с отрицателна сума на резултатите, в която всички ще загубят“. (Offe, C. Europe Entrapped: Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? European Law Journal, Vol.19, No. 5, September 2013, p.611)

<sup>55</sup> Вж. Habermas, J. op.cit., 5-6.

<sup>56</sup> Ibid p.11.

ЕС следва да се свика до две години Учредително събрание, то да изработи нова конституция на Европа, която да замени сегашните договори и тази конституция да влезе в сила до 2025 година.<sup>57</sup>

По тези предложения може да се отбележи, че такива институционни реформи (които могат да бъдат осъществени само чрез трудни за съгласуване промени в учредителните договори) сами по себе си могат да допринесат на практика най-много за *известно* намаляване на демократичните дефицити „на входа”, но по никакъв начин не са необходими за легитимирането на един „преход към политики, основани на солидарността” и за преодоляването на дефицитите на демократичност „на изхода”. Напротив, както бе посочено по-горе, те могат по-скоро да послужат за консолидирането на икономическите неравенства в ЕС, за оправдаване на отлагането на реформи на вторичното право с промени в системата на собствените ресурси на ЕС и на политиките с преразпределителни ефекти. А именно това са реформите, които биха довели до премахване на несправедливостите от сегашните политики, до намаляване на неравенствата и до преодоляване на демократичните дефицити „на изхода”, които са истинският проблем на ЕС на този етап. Както беше посочено по-горе, ЕС разполага с необходимата за това компетентност и не е необходимо да се минава през сложните процедури за промени в първичното право.

Допълнителни компетентности за ЕС и допълнителна власт за институциите без такива реформи, при сегашното състояние на икономиките и в сегашната политическа ситуация, могат само да консолидират и да задълбочат неравенствата и дефицитите на истинска демокрация „на изхода”, да потвърдят подозренията за тенденция към имперска власт и апартейд и по този начин да изострят противопоставянето на европейските народи едни на други.

Именно към засилване на властта и управлението в рамките на Еврогрупата и към интеграция „на различни скорости” е насочен и планът на Европейската комисия от името на „петимата председатели” за завършването на икономическия и паричен съюз<sup>58</sup> като отговор на икономическата криза. Този план – макар и да декларира, че целта му е един „истински и справедлив икономически и паричен съюз” за сближаване, благоденствие и социално приобщаване – изрично отхвърля „мощни фискални трансфери между членките”, „постоянни трансфери между държавите” и „трансфери само в една посока”<sup>59</sup>. По него се предвижда поетапно (1-ви етап до 2017, последен до 2025 година) изграждане на еврозоната като икономически, финансов и фискален съюз. Гаранции за това, че от предоставянето на нови компетентности за институциите на еврозоната ще последва действително икономическо сближаване в целия ЕС, разбира се, няма и не може да има<sup>60</sup>. По-

<sup>57</sup> Вж. Democracy in Europe Movement 2025. A Manifesto for Democratising Europe. 4-5. За реформа на ЕС се изказва и Ангелов, И. ЕС – съюз на самостоятелни държави или Европейски съединени щати. В-к Дума, № 4-5 от 7 и 8.01.2016.

<sup>58</sup> Завършване на европейския икономически и паричен съюз. Доклад на Ж.-К. Юнкер в тясно сътрудничество с Д.Туск, Й.Дейселблум, М.Драги и М.Шулц. Европейска комисия, 2015.

<sup>59</sup> Пак там, с.8, 18.

<sup>60</sup> Сам по себе си Паричният съюз и единната валута не могат да съдействат за сближаването, а напротив засилват икономическите неравенства (вж. Scharpf, F. Rettet Europa vor dem Euro! – Berliner

скоро може да се очакват нови условия за присъединяването към еврозоната и принуждаване на държавите-членки „с дерогация” (онези, които са се ангажирали да се присъединят към нея) да приемат стандарти, механизми и норми, които не подпомагат истинското сближаване.<sup>61</sup>

Присъединяването към еврозоната „на различни скорости” и при нови условия, както и предоставянето на нови правомощия на Комисията да одобрява националните бюджети и да дава задължителни указания на правителствата и на социалните партньори – както се предлага в доклада на „петимата председатели” – няма да доведат до тъй нужната демократизация на еврозоната, а напротив, до още по-голямо задълбочаване на демократичните ѝ дефицити.<sup>62</sup> Няма да доведе до демократизиране на еврозоната и създаването на неин собствен парламент с правомощия в областта на икономическата и паричната политика, приемането на неин собствен бюджет<sup>63</sup> и назначаването на нейн собствен „финансов министър”, ако преди това не бъдат проведени реформи на системата на собствени ресурси на ЕС и на политиките с преразпределителни ефекти, с въвеждането на истинска и ефективна солидарност. Обратното – първо нови компетенции и нова власт, а чак след това солидарност и сближаване<sup>64</sup> – е просто неубедително. Ако ЕС действително иска да съдейства за преодоляването на икономическите и социалните неравенства в Европа, той се нуждае не от нови компетенции и нова власт, за да налага социални или икономически стандарти на държавите-членки, а от ефективно постигане на целите, заложили в неговото първично право от Лисабонския договор, по-специално за намаляване на икономическите неравенства между държавите-членки и изостаналостта на някои от тях.

Във връзка с напускането на Обединеното кралство планове за „завършване” на икономическия и паричен съюз и по-нататъшна интеграция на еврозоната може и да бъдат спряни<sup>65</sup>, но не са изключени и по-нататъшни опити да се предложат „различни скорости”, с които да се консолидират сегашните неравенства и несправедливости в ЕС. На подобни предложения би следвало да се противодейства

---

Republik, 2012, No 2; Streeck, op.cit. 237-256). Според Дж.Стиглиц без радикална реформа, без създаването на фонд за солидарност със засегнатите от кризата страни и без да се снесе бремето на адаптирането от жертвите на кризата, еврозоната е обречена на разпадане. (Eurozone is doomed without radical reform says economist Stiglitz – <http://www.euronews.com/2016/09/13/eurozone-is-doomed-without-radical-reform-says-economist-stiglitz> ).

<sup>61</sup> Като например корпоративната данъчна основа (пак там, с.11)

<sup>62</sup> Вместо поставяне на нови условия за присъединяването към еврозоната, едно истинско нейно демократизиране би могло да включва приемането на държавите-членки „с дерогация” (особено тези, които досега едностранно са поддържали фиксиран курс спрямо еврото) за пълноправни членове на Еврогрупата, с право на участие във вземането на решения във всички органи на Еврогрупата и с паралелно съхраняване на националната валута (съответно с правото самостоятелно да я девалвират), до стабилното (за няколкогодишен период) достигане на определени прагове спрямо средните за ЕС показатели, по-специално по отношение на БВП на глава от населението.

<sup>63</sup> вж. Merkel and Hollande devise a plan for the future of the eurozone, EurActiv Feb.11, 2016.

<sup>64</sup> Според Ю.Хабермас „един преход към политики, основани на солидарността, за справяне с продължаващата криза няма да бъде възможен без прехвърлянето на допълнителни суверенни права към ЕС, което от своя страна изисква институционална реформа, с която да се укрепи Европейския парламент”. (Habermas, op.cit., p.5.)

<sup>65</sup> Вж. Institutions plan emergency sessions in event of Brexit. – EurActiv, 23.06.2016.

с проекти за истинска демократизация. Британското напускане и свързаната с него необходимост от адаптиране на политиките на ЕС, включително неговата бюджетна система, са добра възможност за провеждане на реформа на системата на собствени ресурси и на политиките с преразпределителни ефекти, така че да се осигури истинска солидарност и ефективно икономическо и социално сближаване в ЕС.

Предложения за реформи на системата на собствените ресурси на ЕС и на политиките с преразпределителни ефекти от страна на най-непосредствено заинтересованите държави-членки<sup>66</sup>, няма да срещнат незабавно съгласие от всички, но ако такива реформи бъдат формулирани като условия за по-нататъшното развитие на ЕС, включително във връзка с преодоляването на последствията от икономическата криза и излизането на Великобритания, те няма как да не бъдат отчитани в по-нататъшните обсъждания и преговори за бъдещето на ЕС.

За предлагането, разработването, приемането и осъществяването на такива реформи на вторичното право е нужна политическа мобилизация<sup>67</sup> на гражданското общество, поне в непосредствено заинтересованите страни и между тях: на неправителствени организации, професионални съюзи, академични организации, браншови асоциации и най-вече на политически партии и парламентаристи, по-специално в рамките на парламентарния контрол по въпросите на ЕС в тези страни, както и в Европейския парламент. Тук следва да се подчертае и ролята, която могат да изиграят за такава мобилизация правните, икономическите, социологическите и политологическите изследвания по политиките на ЕС от гледна точка на демократизацията на ЕС „на изхода”, с оглед на ефективното постигане на целите на ЕС за икономическо, социално и териториално сближаване и постигането на действително равноправие чрез истинска солидарност, която да залегне във вторичното право.

И накрая, може да се обобщи, че демократизацията на ЕС на този труден етап от неговото развитие минава не през засилването на властта му и предоставяне на нови компетентности под претекст за засилване на демократичната му легитимност „на входа”, не през ревизия на Лисабонския договор и първичното право, а през целенасочено и ефективно постигане на целите, залегнали в Лисабонския договор, чрез засилено икономическо, социално и териториално сближаване и засилване на демократичната легитимност на ЕС „на изхода”, с полагането на основите на една истинска солидарност между неговите народи, чрез реформа на системата на собствените му ресурси и чрез смяна на парадигмите на преразпределителните му политики в неговото вторично право.

---

<sup>66</sup> За такива биха могли да се смятат онези държави-членки, на които понякога се гледа като на „периферия”, която да се развива с различна скорост. Държавите-членки, чийто БНД на глава от населението към момента е под средния за ЕС, са новите държави-членки от източна Европа, както и тези от южна Европа – общо повече от половината от членовете на ЕС.

<sup>67</sup> Такава мобилизация, за каквато говори Хабермас по въпроса дали е необходимо наличието на „демос” за изграждането на ЕС като демокрация (op.cit. p.8 ff).



#### 4. България и демократизирането на Европейския съюз

Какво може да направи България за демократизирането на ЕС?

На България, страната с най-нисък БВП на глава от населението (около два пъти по-нисък от средния за ЕС), ЕС е по-необходим, отколкото на която и да било друга държава-членка<sup>68</sup>. Но за нея съвсем не е безразлично, как ще изглежда ЕС в бъдеще – дали ще се развива като демокрация между равноправни народи или като империя с икономически развито „ядро” и с изоставаща „периферия”. Затова България е и най-непосредствено заинтересованата от съхраняването и укрепването на ЕС чрез ефективно преодоляване на икономическите неравенства между държавите-членки, които са в основата на демократичния дефицит на ЕС „на изхода”. От гледна точка на интересите на страната, преодоляването на икономическите неравенства между държавите-членки на ЕС заслужава да стане не просто един от приоритетите на нейната европейска политика, а неин основен приоритет, включително по цялостната ѝ европейска политика и по всички въпроси, отнасящи се до отделните политики на ЕС.

Действията, които тя би могла да предприема в институциите на ЕС, са да подготвя и прави предложения, заедно с други заинтересовани държави-членки (каквито биха били тези от източна и южна Европа), за коренни реформи на политиките с преразпределителни ефекти и особено на системата на собствените ресурси на ЕС. Това несъмнено би била задача, изискваща продължителни усилия и много постоянство, защото не може да се очаква бърз и лесен успех.

Наред с това обаче (тъй като преки или косвени преразпределителни ефекти имат всички действия и актове на институциите на ЕС и тъй като, според Чл. 175 ДФЕС, всички политики и дейности на Съюза и вътрешният пазар на ЕС трябва да се съобразяват с целите за икономическо, социално и териториално сближаване) в Съвета на ЕС следва да се следят всички текущи законодателни и други предложения, като се проверява дали – и дали в достатъчна степен – предлаганият акт допринася за осъществяване на целите на сближаването и преодоляването на неравенствата между държавите-членки, т.е. дали съответства на изискванията на Чл. 175 ДФЕС. Би следвало също така от Комисията да се искат детайлни и конкретни оценки за въздействието върху отделните региони и икономиките на държавите-членки, за да може да се прецени, дали предложеният акт допринася за осъществяване на целите на сближаването между тях. Следва да се настоява и за включването в актовете на механизми, които да предвиждат действия от институциите на ЕС в случай на непостигане на прогнозираните въздействия.

В хода на текущата нормотворческа и друга дейност на Европейския съвет и на Съвета България следва да се противопоставя и при възможност да не се колебае да блокира инициативи и решения, преките или косвени ефекти от които носят риск от запазването, консолидирането или задълбочаването на икономическите неравенства

<sup>68</sup> В Декларацията от Братислава от 16.09.2016 г. се казва, че след напускането на Обединеното кралство „ЕС продължава да бъде крайно необходим за останалите” страни. (<http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>)

между държавите-членки или възлагат нови задължения без достатъчно справедливо разпределение както на бремето, така и на ползите между държавите-членки. Различни ефекти върху отделните държави-членки с отрицателно въздействие върху сближаването между тях, могат да имат както промени в първичното право, даващи нови компетентности на ЕС и нови възможности за неравноправно третиране на държавите-членки, така и международни договори, включително търговски<sup>69</sup>, сключвани от ЕС, а също и действия на ЕС в областта на външната политика по Дял V на ДЕС<sup>70</sup>. Несъмнено различни ефекти за различните държави-членки могат да имат и условията, които ЕС ще предложи на Обединеното кралство за отношенията помежду им след напускането на ЕС<sup>71</sup>, а също така и онези промени във вторичното право на ЕС, които предстои да бъдат предприети за съобразяване с напускането на Великобритания. Това вероятно ще бъдат основните и най-важни задачи на институциите на ЕС през следващите месеци и може би даже години, включително по време на българското ротационно председателство в Съвета на ЕС през 2018 година.

Българските усилия за преодоляването на демократичните дефицити на ЕС, вкл. тези „на изхода“ – каквито са икономическите неравенства между държавите-членки – няма да бъдат особено действени без подкрепата, натиска и ангажирането от страна на българското общество. Такова ангажиране с една реформа за истинска демократизация и солидарност в ЕС, целяща справяне с неравенствата, важна роля могат да изиграят онези български политически партии, които разбират значението и ролята на ЕС за бъдещето на страната. Такава реформа може да бъде предмет на спорове и съперничество, но също така и на взаимодействие и сътрудничество помежду им. Приносът на тези партии ще е особено съществен, ако успеят да убедят и други партии от политическите семейства на европейско ниво, към които принадлежат, в значението за целия ЕС на една реформа за истинска солидарност и ефективно сближаване.

Що се отнася до демократизирането на ЕС „на входа“, важна роля може да изиграе парламентарният контрол по европейските въпроси от страна на Народното събрание върху дейността на изпълнителната власт в органите на ЕС. Както бе отбелязано по-горе, според установените от Лисабонския договор демократични принципи, представителната демокрация на ЕС функционира в съответствие с Чл.10.2 ДЕС по две линии – първата, чрез демократичната отговорност пред Европейския парламент, в който гражданите са представени пряко, и втората – чрез демократичната отговорност на правителствените ръководители и правителствата,

<sup>69</sup> Например такива, като споразумението със САЩ за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции (ТТПИ).

<sup>70</sup> Например такива, като решенията за налагане на санкции.

<sup>71</sup> В мандата, който предстои да бъде даден от Европейския съвет и Съвета на ЕС за преговорите с Обединеното кралство по Чл.50 ДЕС, следва да се настоява условията за достъп до Вътрешния пазар на британски стоки и услуги да включват такава вноска в бюджета на ЕС, която да не бъде намалена, както досега, а напротив, да е съобразена с бъдещи реформи на системата на собствени ресурси и на политиките с преразпределителни ефекти на ЕС.

представляващи съответните държави-членки в Европейския съвет и в Съвета на ЕС, пред своите граждани и пред националните парламенти.

В България парламентарният контрол по въпросите на ЕС, за съжаление не функционира адекватно на необходимостта от демократизиране на ЕС и на предизвикателствата, пред които той е изправен понастоящем.<sup>72</sup> Много голяма част от подготвяните и приемани в Съвета на ЕС правни актове не предизвикват особен интерес у депутатите, нито пък министрите търсят подкрепата на парламента по важни въпроси, засягащи интересите и законодателството на страната.

За засилване на демократичната отговорност по въпросите на ЕС на изпълнителната пред законодателната власт в България би следвало Народното събрание не просто да получава информация за позицията на съответните министри по първоначалния текст на предложенията на Комисията, а да може текущо да следи и последващите обсъждания в Съвета на ЕС, да дава своите становища, които да бъдат задължителни за министъра и да одобрява или отхвърля окончателния текст на акта, по който министърът да гласува съответно „за” или „против” на заседанията на Съвета.

\*

В заключение следва отново да се изтъкне, че при сегашната икономическа и политическа ситуация действителна демократизация на ЕС може да бъде постигната не чрез промени на първичното право на ЕС, не чрез нови компетентности на ЕС и нова власт за неговите институции, а чрез реформи на вторичното му право за повече справедливост и за истинска солидарност в неговите политики с преразпределителни ефекти.

---

<sup>72</sup> По Глава 11 („Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на Европейския съюз”) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание обхватът на действията на изпълнителната власт по въпросите на ЕС, подлежащи на парламентарно наблюдение и контрол, е силно ограничен в рамките на Годишна работна програма, която се изготвя предварително, по програмите на Европейската комисия и на Министерския съвет, още преди да са изработени конкретните законодателни предложения на ЕС. Може да се изразят съмнения, дали такова ограничаване на обхвата на парламентарното наблюдение и контрола по въпросите на ЕС отговаря на изискването на Чл.105(4) на Конституцията, „когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз”, Министерският съвет да „информира предварително Народното събрание” и да „дава отчет за своите действия”. Наред с това, Народното събрание нито получава информация, нито се търси неговото съгласие за промените, които се внасят впоследствие от Съвета в първоначалното предложение на Комисията.