

ДЕМОКРАТИЧНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС СЛЕД 2020: ВЪЗМОЖНО ЛИ Е ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДЕФИЦИТА НА ЛЕГИТИМНОСТ?

д-р Линка Тонева-Методиева
Сдружение „Политики за развитие“

Резюме

В контекста на актуалните развития на полето на европейската интеграция, сред които Брекзит, проблемите пред върховенството на правото в Полша и Унгария, кризата на Механизма за сътрудничество и проверка в България и Румъния, осезаемото в много сфери на политиките разделение по оста Изток – Запад, дискусията за бъдещето на европейския проект е по-актуална от всякога. Поредният реформен опит – Лисабонският договор – прави ЕС по-демократичен, но не успява да реши трайно въпросите в дебата за бъдещето на Европейския съюз. Текстът прави преглед на основните теории за демократичната легитимност на ЕС: 1) такива, фокусиращи се върху дефицитите „на входа“ на политическия процес (прозрачност, открит достъп, участие, публичен дебат, отчетност) и 2) такива, поставящи акцент върху дефицитите „на изхода“ (ефективни политики, поддържане устойчив ръст на социо-икономическо развитие). На тази основа текстът предлага преглед на два актуални инструмента на ниво ЕС за отчетност и гражданско участие във вземането на решения – Регистъра за прозрачност и Европейската гражданска инициатива, в контекста на направените наскоро нормативни и функционални промени в тях. Текстът завършва с изводи относно потенциала на тези два инструмента (и подобни на тях) да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики, които ще спечелят доверието на европейските граждани.

Ключови думи

ЕС, демократичен дефицит, легитимност, лобиране, гражданска инициатива

Увод

В контекста на актуалните развития на полето на европейската интеграция, сред които Брекзит, проблемите пред върховенството на правото в Полша и Унгария, кризата на Механизма за сътрудничество и проверка в България и Румъния, осезаемото разделение по оста *Изток – Запад* в ЕС, изглежда, че Европейският съюз (ЕС) днес се намира в парадоксална ситуация. От една страна, той е изключително успешен от гледна точка на реализираните в хода на интеграционния процес постижения. Същевременно е и все по-необходим с оглед на съвременните предизвикателства пред страните членки, на които те не биха могли да отговорят самостоятелно в контекста на глобалната конкуренция. При все това само 40% от европейците споделят положителни възприятия относно Европейския съюз, а по-малко от половината смятат, че гласът им е чул в Съюза. Дългосрочната жизнеспособност на ЕС е поставена под въпрос, ако тази не особено благоприятна тенденция в подкрепата за проекта не бъде преодоляна.

Днес повече от всякога националните демокрации на страните членки са изправени пред редица сериозни предизвикателства (криза на традиционното политическо представителство, криза на участието, ръст на екстремизмите и популизмите). От друга страна, институционално-политическата система на ЕС се възприема като проблематична от гледна точка на легитимност и демократичност, а и от гледна точка на способността да постига поставените си цели – слабите резултати на Лисабонската стратегия, на политиките за намиране на общоевропейско решение на проблемите с миграцията, на политиките за насърчаване на върховенството на правото, са красноречиви примери в това отношение.

Как може да се обясни това развитие и какви са възможните решения? В търсене на отговор на тези въпроси в следващата част е представен кратък аналитичен обзор на основните теории за демократичната легитимност на ЕС: 1) такива, фокусиращи се върху дефицитите „на входа“ на политическия процес в ЕС (прозрачност, открит достъп, участие, публичен дебат, отчетност) и 2) такива, поставящи акцент върху дефицитите „на изхода“ (ефективни политики, решаване на проблеми, поддържане устойчив ръст на социо-икономическо развитие). На тази концептуална основа в третата част на текста е предложен преглед на два актуални инструмента на ниво ЕС за гражданско участие и отчетност във вземането на решения – Регистъра за прозрачност на ЕС и

Европейската гражданска инициатива, в контекста на направените нас-коро нормативни и функционални промени в тях. Текстът завършва с изводи относно потенциала на тези два инструмента (и подобни на тях) да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики на прозрачност и отчетност, които ще спечелят доверието на европейските граждани.

Теоретичен дебат върху демократичната легитимност на ЕС и неговите политики – кратък аналитичен обзор

Ако трябва академичният дебат по отношение на демократичната легитимност на Европейския съюз днес да бъде обобщен в едно основно ключово твърдение, то това би било твърдението, че развитието на ЕС през последните няколко десетилетия е „изконсумирало“ възможните действия в полето на заварените си институционално-процедурни предпоставки. Това, което обединява мнозинството от авторите, работещи в сферата на проблемите на демократичния дефицит на ЕС, е разбирането, че съществуващите в началните етапи на интеграцията т.нар. „разрешителен консенсус“ (Lindberg & Scheingold, 1970; цит. по Хикс, 2007, с. 177; Ruzza, 2004, с. 8) е изчерпан, а визията за бъдещето на европейското изграждане става все по-приоритетен политически въпрос. Последният (поредният) реформен опит – Лисабонският договор – безспорно прави ЕС по-демократичен, но не слага край на дебата за бъдещето му. Опитите да бъде дефинирана окончателната конституционна форма на Съюза – *finalité politique* – продължават (Leonard & White, 2002, с. 6).

Основната разделителна линия на дебатите за бъдещето на европейската интеграция е въпросът „на входа“ (англ. *input*) или „на изхода“ (англ. *output*) на политическата система на ЕС е ситуиран проблемът и съответно върху коя от посоките следва да се въздейства. Най-условно като „вход“ на политическата система могат да се разглеждат процесите на представителство на интереси, избори, медийни дискурси, публичната сфера на формулиране и дискутиране на политически искания, а като „изход“ на системата – политическите резултати – например конкретните политически решения, тяхната ефективност, а и степента на удовлетвореност на различните обществени интереси от крайния политически продукт.

Решенията, разположени „на входа“, се фокусират върху възможностите за изграждане на европейска публична сфера, делиберация

и конституционализиране на ЕС като механизми за изграждането на европейска политическа общност (англ. *polity*).

Част от изследователите разглеждат проблема за демократичната легитимност на ЕС през призмата на теориите за публичната сфера (напр. Habermas, 2001; van de Steeg, 2002; Risse, 2003; Eriksen & Fossum, 2002; Trenz & Eder, 2004). Публичната сфера се вижда като условие за реализация на публичния суверенитет, доколкото дава право на всеки да участва в публичния дебат, без ограничения по отношение на теми, участници, въпроси, време и ресурси.

Според Юрген Хабермас не е възможно решаване на проблема за дефицита на легитимност на ЕС без наличие на публична сфера от европейски мащаб – дефинирана като мрежа, която предоставя на гражданите на всички страни членки равни възможности за участие в един широкообхванат процес на фокусирана политическа комуникация (Habermas, 2001, с. 17 – 18). От своя страна, друг автор – Томас Рисе, очертава конкретните измерения на една формираща се европейска публична сфера, отвъд националните. Според него за европейска публична сфера можем да говорим тогава, когато европейците дискутират едни и същи европейски въпроси по едно и също време на сходни нива на обществения дебат (англ. *similar levels of attention*) в рамките на националните публични сфери и медиите; когато в различните национални публични сфери и медии се използват сходни реферативни рамки, структури от значения и модели на интерпретация; и когато възникне транснационална общност на комуникация, в която говорещи и слушащи се разпознават едни други като легитимни участници в общ дискурс, в който определени въпроси се формулират като проблеми от общоевропейско значение. За Рисе оспорването и политизацията са от структурно-градивно значение за демократичната политическа общност, включително за европейската. Той смята, че нарастването на значимостта на въпросите на интеграцията в националните общества няма да разедини европейците, а напротив, ще ги сближи в една европейска публична сфера (Risse, 2003).

Вивиън Шмид, която е представител на традицията на дискурсивния институционализъм, подчертава, че феноменалният напредък в политиките на ниво ЕС е станал възможен благодарение на премахването на политиката (*politics*) от процеса на вземане на решения. Едно повторно политизиране би забавило или дори спряло възможното движение напред (Schmidt, 2006, с. 270). За Шмид решението е в преос-

мисляне на идеите за демокрация, суверенитет и идентичност, които националните държави развиват в следвоенния период, но които не са адекватни на новите реалности, особено на европейската интеграция. Новите комуникативни дискурси, които следва да се развият в ЕС, не бива да са дело на лидери и на елити. Те трябва да са резултат от широко обсъждане и договаряне в средите на една информирана публичност – интелектуалци, лидери на мнение, бизнес, гражданското общество и медиите (Schmidt, 2006, с. 271 – 72).

Според привържениците на тезата за необходимост от конституционализиране на Съюза една европейска конституция не само ще извади на показ властовите промени, които вече са налице, но и ще предизвика и подпомогне нови такива. Според Хабермас, ако ЕС придобие финансова автономия, Комисията поеме функциите на изпълнителна власт, а Съветът на горна законодателна камара, Европейският парламент би имал много по-голямо влияние и значение за по-ефективно изпълнение на компетенциите си, които вече са значителни. Фокусът на политиката ще се премести от националните столици към европейските центрове – не просто чрез дейността на лобисти и бизнес организации, а чрез работата на политически партии, профсъюзи, граждански и културни сдружения, обществени групи по интереси, социални движения и „уличен натиск“ – не само от страна на фермери или превозвачи, а от гражданската инициатива в широк план. Така осъзнатите транснационални сходства на паралелни интереси ще породят трансгранични мрежи и една действително европейска партийна система, като териториалните принципи на организация ще бъдат заменени от функционални (Habermas, 2001).

За други автори въпросът за демокрацията в ЕС е само вход към изходния проблем – как да се поддържа генерираното до момента развитие. Саймън Хикс например вижда основното предизвикателство за Съюза в участието му в глобалната конкуренция и поддържането на постоянен темп на социално-икономическо развитие, което обаче предполага политическа иновация. Решението за Хикс е в инжектирането на повече политическа конкуренция в политическия процес в ЕС. Тя ще доведе до: политическа иновация, предпоставки за съгласуваност между политиките (между различните хоризонтални/секторни нива), за междуинституционално сътрудничество, медиен и публичен интерес към политическия процес в ЕС, ясни граждански позиции „за“ и „против“ политиките и в крайна сметка – мандат за промяна на поли-

тиките. В някакъв смисъл процесът би дал тласък и на формиране на нови политически идентичности – в дългосрочен план, и европейска идентичност (демос) (Хикс, 2007; Нix, 2008).

Друга част от академичната традиция вижда проблема на демократичната легитимност на ЕС не „на входа“, а „на изхода“ **на политическата система на Съюза**. От такава гледна точка решение на проблема с липсата на легитимност „на входа“ би могла да бъде легитимността на резултатите (англ. *output legitimacy*). Сред най-изявените защитници на това гледище са А. Моравчик и Дж. Маджоне. Моравчик защитава тезата, че тревогите за „демократичния дефицит“ на ЕС са неоснователни и „ако сравняваме Съюза не с една идеализирана плебисцитна или парламентарна демокрация, а със съществуващите развити индустриални демокрации, той е напълно легитимен“ (Moravcsik, 2002, с. 603). Проблемът на ЕС не е дефицитът на демокрация, а по-скоро кризата на доверие, която обаче може да бъде преодоляна с процедурни, а не фундаментални промени. Такива процедурни промени могат да бъдат повишаване на прозрачността в работата на институциите на ЕС, съдебен контрол и контрол от страна на институциите *омбудсман*, по-висока техническа експертиза и професионализъм, защита и представителство на малцинствени интереси, участие на заинтересовани страни и пр. (Majone, 1998).

Според Фриц Шарпф редица нови политически предизвикателства пред ЕС трудно биха получили консенсусно решение на европейско ниво, независимо от факта, че държавите членки не са в състояние самостоятелно да се справят с тях. Такива са проблемите в сферата на външната политика, сигурността и отбраната, както и ефектите на европейската икономическа интеграция върху националните социални системи. Резултатът е дефицит в ефективността на политиките, който би могъл да подрони политическата легитимност както на национално ниво, така и в ЕС. Според Шарпф компромисът би могъл да бъде в отъка от идеята, че европейската политическата система задължително следва да генерира универсални правила и норми, прилагани еднозначно във всички държави членки. В този случай по-голямата ефективност няма да бъде в ущърб на демократичната легитимност. Цената, която ще трябва да се плати обаче, е променливият географски обхват на политиките и оттам – все по-разнородният характер на европейската регламентация (Scharpf, 2003).

Ленард и Уайт също подчертават, че дебатът за Европа по-често се занимава с въпроса дали има „твърде много“ или „твърде малко“ Европа, но отделя по-малко внимание на това какви резултати постигат институциите на ЕС. Според авторите обществената подкрепа за интеграцията трябва да бъде печелена по конкретен начин – чрез ефективни политически действия в онези сфери на политиките, които гражданите на ЕС изберат (Leonard & White, 2002, с. 6 – 7).

Ако бихме могли да обобщим, въпреки че предлагат разнопосочни решения на проблема за дефицита на легитимност в ЕС, всъщност за всеки от цитираните автори решението преминава през една или друга форма на гражданско участие в процеса на осъществяване на интеграционни политики. Макар да се различават по това какъв тип гражданско участие предлагат, мнозинството от формулираните решения изразяват виждането, че е необходима по-значима роля на гражданското общество като централна характеристика на европейското управление. Конкретните формулировки са различни: създаване на условия за отговорна ангажираност в процеса на вземане на решения – участие във вземането на решения като условие за възникване на европейско самосъзнание (Jenkins, 2000, с. 109); хоризонтална интеграция, така че да се оформят колективни интереси, отвъд традиционните национални деления (Majone, 1998); необходимост не от процедури, а от съдържание, което да е формулирано от всички граждани на страните членки (Questiaux, 2000, с. 33), превръщане на ЕС в делиберативна публична сфера (Schmidt, 2006, с. 269; Risse, 2003; Habermas, 2001).

В следващата част ще направим опит за оценка на два конкретни инструмента на ниво ЕС, които създават предпоставки за по-значима роля на гражданското общество като централна характеристика на европейското управление в бъдеще.

Нови демократични инструменти на ЕС: Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност

Както видяхме, изследователите на проблема за демократичната легитимност на ЕС са почти единодушно обединени от виждането, че преодоляването на този проблем е свързано с повишаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения и формулиране и осъществяване на интеграционните политики. Тоест, разковничето е по-значима роля на гражданското общество като важен участник на ев-

ропейското управление в бъдеще. Как обаче е постижима такава роля на гражданското общество в правенето на политики в ЕС при наличието на 28 национални общества с разнопосочни интереси и очаквания от европейския дневен ред?

Европейската гражданска инициатива – пряка демокрация в трансконтинентален мащаб?

Парадоксално, но отговорът на този въпрос може би е даден от самите договори на Съюза чрез един инструмент, наричан от някои „първия в историята инструмент за транснационална пряка демокрация“. Договорът от Лисабон създаде възможност европейските граждани да участват пряко в определянето на дневния ред на ЕС чрез *Европейската гражданска инициатива*. Тя представлява покана към Европейската комисия (ЕК) да предложи законодателство по въпроси от сферите на политики, в които Съюзът има законодателни компетенции – от екология до селскостопанска политика и от единен пазар до рибарство. За да бъде успешна една гражданска инициатива, тя трябва да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко 7 страни членки, като във всяка се изисква достигане на минимален брой поддръжници.

Отвъд тази сравнително ясна регламентация обаче стоят детайлите, обуславящи периметъра за приложение на договорната възможност. От 2011 г., когато е приет регламентът за прилагане на гражданската инициатива, до момента успешните такива (онези, спазили всички процедурни изисквания и събрали 1 милион изявления за подкрепа от европейски граждани) са едва четири. Оттеглените от организаторите и несъбрали достатъчна подкрепа в необходимия срок са десетки.

Можем да бъдем изкушени да потърсим лесно обяснение за този не особено голям успех на инструмента *гражданска инициатива* в изискванията за брой на участниците, тъй като събирането на подкрепа от един милион граждани на ЕС е предизвикателство – и политическо, и организационно. По-внимателният прочит на развитието на Европейската гражданска инициатива през изминалите няколко години обаче показва, че причините за неубедителната ѝ резултатност досега трябва да се търсят и в други посоки.

Петата годишнина от приложението на Инициативата беше повод за множество анализи на нейното приложение както от страна на самите европейски институции, така и от страна на граждански и експертни организации. Оценките са амбивалентни. Повечето коментари потвърждават стойността на инструмента и потенциала му да даде „глас“ на европейските граждани в определяне на дневния ред на ЕС. Това е особено ценно, като се има предвид фактът, че основните канали за влияние на гражданите в тези процеси са на по-късен етап от процеса на политики – например гражданските консултации по теми и въпроси, поставени от ЕК, и петициите към Европейския парламент (ЕП), с които на гражданите се дава възможност да изразят негативна оценка за провежданите политики – да отправят жалба или искане. При гражданската инициатива става дума за качествено нова гледна точка към европейската интеграция – проактивно гражданско участие, имащо за цел да ангажира ЕК като носител на законодателната инициатива с разработване на законодателство в сфери от интерес за гражданите.

На фона на този висок потенциал на Инициативата ясно се очертават и критиките към прилагането ѝ: рисковете за организаторите и правната отговорност, която носят при опериране с данни на подкрепилите граждани; финансовите разходи за организирането на инициатива; трудностите по намиране на партньори от други страни членки; административната тежест на процеса; конфликта на интереси у Европейската комисия, предвид факта, че тя предоставя насоки на организаторите, а същевременно има правомощието да ги регистрира и др. Много граждански организации отправят и конкретни препоръки за повишаване ефективността на Инициативата – за опростяване процедурите по регистрация, за ограничаване на правната отговорност на организаторите, за улесняване събирането на подписи и др.

Предвид тези критики и конструктивни предложения, Европейската комисия представи в края на 2017 г. предложение за промяна на действащия регламент за Инициативата. Наред с оптимизиране на процедурите на регистриране на инициативи и събиране на подкрепа, сред промените беше и предложение за намаляване възрастта за участие – 16 г., с което ЕК целеше да насърчи интереса на младите хора към европейските политики.

През декември 2018 г., след 15-месечна работа, европейските институции приключиха тристранните преговори по предложението на Европейската комисия. Предстои да видим на практика до каква степен

новата правна рамка на Инициативата постига целта си да улесни гражданите в процеса на регистриране и подкрепа на инициативи и да стимулира по-широко гражданско участие в тях. Ключовият тест за успеха на реформата ще бъде този за реалната резултатност на инициативите. Защото, ако събирането на 1 милион подписа в подкрепа на инициативата е трудно начинание, още по-трудно до момента се оказваше ангажирането на ЕК със законодателно предложение в резултат от него. Кое то от своя страна е пряко потвърждение на данните на Евробарометър (към март 2017 г.), според които 52% от европейските граждани смятат, че гласът им не се чува в ЕС. Причините са различни, а някои анализатори дори съзират неохота на ЕК да споделя своето еднолично право на законодателна инициатива, дадено ѝ още от Учредителните договори.

При всички случаи се очаква все пак реформата да съдейства за усъвършенстване на този инструмент за гражданско участие в ЕС чрез по-добро информиране на гражданите за Инициативата, чрез известно облекчаване на процедурите за регистриране и подкрепа на инициативи, както и чрез по-широко използване на възможностите на интернет. А това е добра новина за бъдещето на европейската обществена дискусия – бъдеще, възможно единствено ако има информиран и открит публичен и медиен дебат. Или както уместно подчертават Хирлеман и Волфарт от Фондация Бертелсман, „в Договора от Лисабон, който е дебел колкото телефонен указател, Европейската гражданска инициатива получава едва няколко реда“. Но тъкмо в тези редове може да се крие потенциал за постепенно изграждане на европейската публична сфера – поле на свободен дебат между европейските граждани и граждански общества по общоевропейски въпроси, които ги засягат.

Регистърът за прозрачност: светлина върху лобистката дейност в ЕС

Заслужава внимание и потенциалът за повишаване на гражданската информираност за процеса на вземане на решения в ЕС и на гражданския дебат и участие, който носи една друга инициатива на европейските институции от последните години, а именно т.нар. *Регистър за прозрачност*. Регистърът, създаден за първи път през 2011 г. от Европейската комисия и Европейския парламент, дава представа за това какви интереси се преследват от заинтересовани участници в процеса на провеждане на европейските публични политики, от кого и с какъв

бюджет. По този начин се предоставя възможност за публичен контрол – граждани и заинтересовани групи могат да проследяват дейностите на лобистите и да намерят отговорите на въпросите кой пред кого лобира, с каква цел, с какъв бюджет и с какъв ефект.

От края на 2014 г., след като Регистърът за прозрачност бе функционирал на доброволен принцип няколко години, Колежът на комисарите взе решение да обвърже срещите с лицата, отговорни за вземането на решения в Европейската комисия, с условието представителите на интереси да бъдат вписани в Регистъра. Така правилото „няма регистрация – няма среща“ обхвана близо 300 висши служители на ЕК (включително комисари, членове на техните кабинети, генерални директори). С тях лобистите следва да осъществяват контакт само ако имат предварителна регистрация в Регистъра, която изисква публично оповестяване на техните цели, представлявани интереси и изразходван бюджет.

На база на този вече натрупан опит през 2016 г. ЕК, след осъществена публична консултация, представи предложение за преоценка на нормативната база на Регистъра за прозрачност и за сключване на Междуинституционално споразумение за нов Регистър между трите институции – Комисията, Парламентът и Съветът. Комисията предлага Европейският парламент и Съветът да направят Регистъра задължителен за всички представители на интереси, опитващи се да повлияят на процеса на разработване на политики и законодателство в Брюксел. Предложено е и за трите институции, тоест за първи път включително и за Съвета, да се прилагат едни и същи минимални стандарти. Така участието в срещи (но и в публични събития, достъп до сгради и др.) на лобисти със служителите, отговорни за вземането на решения в трите институции, да бъде обвързано с условието за предварителна регистрация на лобистите в Регистъра.

По-конкретно, предложените от ЕК минимални стандарти за Европейския парламент означават обвързване на всички срещи между лобисти и членове на ЕП, както и неговите генерален секретар, генерални директори в секретариата на ЕП и генерални секретари на политически групи. В полето на Съвета ЕК предлага обвързването с правилото „няма регистрация – няма среща“ да касае постоянния представител (т.е. посланика пред ЕС) на страната членка и неговия заместник на настоящото и следващото по ред ротационно председателство на Съвета (а също и генералния секретар и генералните директори в Генералния секретариат на Съвета).

След сложни преговори между трите институции и поредица от насрещни предложения за определяне на подходяща нормативна форма на техния ангажимент вече са налице някои важни стъпки за усъвършенстване на Регистъра. В резултат от активната работа, инициативност и иновативен подход на Българското председателство на Съвета на ЕС, страните членки приеха да поемат политически ангажимент за участие в Регистъра по формата на политическа декларация, която се очаква да бъде подписана като приложение към Междуинституционалното споразумение между трите институции. От своя страна, Европейският парламент в началото на 2019 г. прие изменения в правилника за дейността си, добавяйки текст, който гарантира прозрачност на срещите на депутати, участващи в подготовката на конкретен законодателен акт, с представители на организации, които биха могли да спечелят или да загубят от законодателството. Парламентът взе решение, че когато негови членове изпълняват функции на докладчици, докладчици в сянка или председатели на комисии, те ще бъдат длъжни да публикуват на уебсайта на ЕП информация за планираните си срещи с организации, представляващи частни интереси. Останалите членове на ЕП също се насърчават да публикуват онлайн информация за подобни срещи.

Това развитие дава основания да се очаква, че преговорите между трите институции за засилване ролята на Регистъра за прозрачност ще имат резултат, въпреки значителните различия в позициите и очакванията към този инструмент на всяка една от тях. Същевременно в резултат от самите преговори и на принципа на малките стъпки всяка от институциите прави крачки в посока повече прозрачност и отчетност в процеса на вземане на решения.

Дискусия и изводи

Настоящият текст имаше за цел да предложи преглед на два актуални инструмента за гражданско участие и отчетност във вземането на решения на ниво ЕС – Регистъра за прозрачност на ЕС и Европейската гражданска инициатива, отчитайки направените в последните две години съществени нормативни и функционални промени в тях. В контекста на теоретичната дискусия за демократичната легитимност на ЕС и неговите политики, която поставя акцента върху дефицитите „на входа“ и „на изхода“ на политическия процес в ЕС, може да се отбележи, че представените две инициативи (които понастоящем са и централни

инструменти на ЕС за насърчаване на гражданското участие и информиран дебат за европейските политики) позволяват адресиране на проблема за демократичния дефицит както „на входа“, така и на „изхода“ на политическия процес.

От гледна точка на дефицита „на входа“ тези инструменти съдействат за постепенно изграждане на европейската публична сфера – поле на свободен дебат между европейските граждани и граждански общества по общоевропейски въпроси, които ги засягат. Те създават основа за информиран публичен и медиен дебат, за обговаряне на проблеми и тези, за търсене на общоевропейски решения. От гледна точка на дефицита „на изхода“ Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност показват, че съществуват такива процедурни възможности в рамката на провеждане на европейски политики, които могат да доведат до повишаване прозрачността в работата на институциите на ЕС, съдебен контрол и контрол от страна на институциите, по-висока експертиза и професионализъм, защита и представителство на малцинствени интереси, участие на заинтересовани страни. Двата инструмента, а и подобни на тях, биха могли да адресират в една или друга степен всяко от изброените предизвикателства.

В навечерието на изборите за Европейски парламент 2019 темата за изборното участие излиза на преден план. В контекста на ръста на популизмите, екстремизмите, а и на наблюдавани тенденции към авторитаризъм в Европа, тази тема е безспорно стратегически важна. Същевременно обаче не бива да се забравя, че силата на демокрацията е в това, че тя е повече от изборно участие – тя е готовност за граждански контрол върху работата на институциите, за подкрепа на граждански каузи, за защита на основни права и свободи. Голямото предизвикателство пред европейските политики е как да станат основание за информиран и открит публичен дебат в и между множеството разнообразни европейски публики. При това дебат, поддържан ежедневно, а не захранван от популизми и само в периоди на криза.

Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност показват, че съществуват инструменти, които носят потенциал да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики на прозрачност и отчетност, които биха спечелили доверието на европейските граждани. Осъществяваните нормативни промени в правната рамка на тези инструменти са стъпка напред. Предизвикателството оттук насетне е доколко ще се утвърдят като централни,

припознати от гражданите на ЕС инструменти за гражданско участие и граждански контрол върху процеса на разработване и осъществяване на политиките на Съюза.

Библиография

- Хикс, С. Политическата система на Европейския съюз. София: Парадигма, 2007.
- Eriksen, E.O., J.E. Fossum. Democracy Through Strong Publics in the European Union? *Journal of Common Market Studies*, 40 (3), 2002, pp. 401 – 24.
- Habermas, J. Why Europe Needs a Constitution. *New left review*, 2001, pp. 5 – 26.
- Hix, S. What's Wrong with the EU and How to Fix It? Polity Press, 2008.
- Jenkins, B. From Nation-Building to the Construction of Europe: The Lessons and Limitations of the French Example. In: Andrew, J., M. Crook, M. Waller (eds.). *Why Europe? Problems of Culture and Identity*, Vol. 1, Political and Historical Dimensions, Macmillan Press, 2000.
- Leonard, M., White, J. Can Brussels Earn the Right to Act? *Next Generation Democracy* 3. The Foreign Policy Center and British Council, 2002.
- Majone, G. Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards., *European Law Journal*, 4 (1), 1998, pp. 5 – 28.
- Moravcsik, A. In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union, *JCMS*, 40 (4), 2002, pp. 603 – 24.
- Questiaux, N. Why Europe? From Contradiction to Refoundation. In: Andrew, J., M. Crook, M. Waller (eds.). *Why Europe? Problems of Culture and Identity*, Vol. 1, Political and Historical Dimensions, Macmillan Press, 2000.
- Risse, T. An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators. Paper presented to the Annual Meeting EUSA, Nashville TN, March 27 – 30, 2003.
- Ruzza, C. Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance. Manchester and New York: Manchester University Press, 2004.
- Scharpf, F. W. Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. MPIfG Working Paper 03/1, February 2003.
- Schmidt, V. Democracy in Europe. Oxford University Press. 2006.
- Trenz, H-J., K. Eder. The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism. *European Journal of Social Theory* 7(1), 2004, pp. 5 – 25.
- van de Steeg, M. Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union. *European Journal of Social Theory* 5(4), 2002, pp.499 – 519.