

ДИАЛОГЪТ С ГРАЖДАНИТЕ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – РЕЗУЛТАТИ И ВЪПРОСИТЕЛНИ

гл. ас. д-р Гергана Радойкова
катедра „Политология“, Философски факултет
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Спубликуването на Бялата книга през март 2017 г. Европейската комисия постави началото на нов дебат за бъдещето на ЕС от 27 държави членки. Като свой ключов приоритет тя посочи активния диалог с гражданите. Членовете на Комисията пътуваха из цяла Европа, за да изслушват вижданията на гражданите по различните предложени сценарии, като по този начин всеки имаше възможност да допринесе за определянето на пътя напред на Съюза. Започна и специална онлайн консултация с въпроси, разработени от европейска дискуссионна група на граждани, в която се включиха над 75 хил. души.

Настоящият доклад има за задача да направи опит за оценка на постигнатите резултати от тази амбициозна инициатива в светлината на дебатите за оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС и ключовите избори за Европейски парламент.

Ключови думи

Европейски съюз, Бяла книга, Европейска комисия, граждани, консултации, диалози

Едва ли може да има съмнение, че след края на „разрешителния консенсус“ и намаляването на доверието към Европейския съюз връзката между него и гражданите му се превръща в основополагаща за бъдещето на европейския проект. Вече повече от 20 години се правят

опити и се предприемат различни по рода си инициативи, които имат за цел да обяснят и „доближат“ Съюза до хората.

Според разпоредбите на Договора от Лисабон, в сила от декември 2009 г., Европейският парламент вече се състои не от „представители на народите“, а от „представители на гражданите“. Това далеч не са само редакционни промени. Те отразяват една от основните идеи на европейската интеграция – политическите решения да се вземат възможно най-прозрачно и най-близо до гражданите, както и стремеж да се преодолееят евроскептицизмът и усещането на избирателите за прекалената отдалеченост на ЕС от техните проблеми (Захаријева, 2010). По думите на проф. Жан-Пол Жаке *„Договорът от Лисабон бележи завършващата фаза от битката за демократизиране на институционалната система и гарантиране на централно място на представителите на гражданите в нея“* (Жаке, 2010). Тъй като Европейският парламент, от 1979 г. насам, е единствената институция на ЕС, формирана чрез прякото волеизявление на гражданите, логично и естествено е нейните правомощия и тежест в общата институционална рамка непрекъснато да се увеличават. В научната литература този процес се описва като „парламентаризация на ЕС“.

Не бива да забравяме обаче, че Европейският съюз е уникална конструкция, в която връзката между избирател и политически представител трудно може да бъде обяснена през призмата на устройството на политическата система в една демократична национална държава. Формирането на политическото представителство не може и не бива да бъде свеждано единствено и само до гласуване. Нещо повече, в ЕС икономическите решения са ограничени от общите европейски регулации. Ако в националната държава един от дефектите на политическото е, че политиките не спират да се състезават да обещават неща, които не могат или не искат да изпълнят, в рамките на ЕС това добива и допълнителен нюанс – политиките все повече се надпреварват да посочват на избирателите какво не могат да направят и какво не зависи от тях (Кръстев, 2010). Това акумулира недоверие и лишава политическите представители от легитимност. Все повече започва да се наблюдава т. нар. „прехвърляне на отговорност“ от национално ниво на наднационално, съсредоточено в събирателното и добиващо все по-негативна конотация понятие „Брюксел“.

Когато търсим причините за ниската избирателна активност на избирателите за Европейски парламент, няма да сбъркаме, ако поставим на

първо място недостатъчната информираност на избирателите за мястото и ролята на Европейския парламент в законодателния процес. Омаляважането на тази роля стои в основата на изграждането на пренебрежителен подход към европейските избори, превръщайки ги във вторични, единствено и само във функция на националните. Не бива да подминаваме и начина, по който често се провежда предизборната кампания от националните партии. Обикновено тя протича в национален контекст, зависи от политическата ситуация в съответната страна и не спомага особено за повишаване на осведомеността на избирателите по европейските въпроси. Рядко се обсъждат европейските теми, а по-често европейските избори се използват като лакмус за националното разположение на политическите партии Truflldq 2018).

Този подход следва да бъде променен без отлагане. Европейският съюз трябва действително да говори със своите граждани, а не само да дава заявки за това – на разбираем и достъпен език, отърсвайки се от сложната бюрократична терминология и от националните и тяснопартийни стремления за печелене на краткосрочна електорална подкрепа. Важно е да се разясни например, че в Европейския парламент много често левите и десните гласуват заедно, че мандатът на председателството на Парламента се поделва между двете партии с най-много депутати. Доста от избирателите продължават да не са убедени, че техният вот има значение и че хората, които ще изпратят в Европейския парламент, могат да повлияят върху тяхното ежедневие.

През 2013 година, която бе обявена за *Европейска година на гражданите*, Комисията даде началото на първите граждански диалози, за да обсъжда различни въпроси с избирателите, както и с национални и местни политически представители. Тези срещи представляват възможност за гражданите от всички среди да дискутират, да обменят идеи и да разговарят свободно с хората, които са упълномощили да отстояват техните интереси – от членовете на Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет до представителите на органите на европейско, национално, регионално или местно равнище и т.н.

В началото на Европейската година на гражданите г-жа Вивиан Рединг, по това време заместник-председател на Европейската комисия и комисар на ЕС по въпросите на правосъдието, отбеляза: „*Нуждаем се от прякото участие на гражданите в изграждането на по-силен и по-политически съюз. Ето защо 2013 г. е Европейската година на*

гражданите – година, посветена на вас и вашите права като европейци“. Тя допълни, че „Гражданството на Съюза е нещо повече от идея. То е практическа реалност, която носи осезаеми ползи за гражданите. Европейската комисия иска да помогне на хората да разберат как да се възползват пряко от правата си и да изслуша техните мнения за това накъде върви Европа. Европейските граждани трябва да могат да изразяват своите опасения и да подготвят почвата за бъдещи европейски избори. Време е всички ние да се ангажираме с нашето общо бъдеще” (Европейска комисия, 2013).

Няколко години по-късно, с публикуването на Бялата книга за бъдещето на Европа през март 2017 г., Комисията продължи дебата за бъдещето на ЕС от 27 държави (след оттеглянето на Обединеното кралство), очертавайки пет различни сценария за неговото развитие. В документа съвсем точно се отбелязва, че „възвръщането на доверието, постигането на консенсус и създаването на чувство за принадлежност се постигат по-трудно в епоха, в която никога досега не е имало толкова изобилие на информация и тази информация никога не е била толкова леснодостъпна и въпреки това – толкова трудна за разбиране“ (Европейска комисия, 2017. Бяла книга за бъдещето на Европа, стр.13).

За да подпомогне ефективната комуникация, Комисията увеличи значително броя на провежданите граждански диалози. Еврокомисариите се ангажираха да пътуват из цяла Европа и изслушват вижданията на гражданите по съдържанието и предложенията на Бялата книга.

Според резултатите от изследване на обществените нагласи на Евробарометър, публикувани през ноември 2018 г., мнозинството от европейците смятат, че гласът им е от значение в ЕС (49%, +4 процента, сравнено с пролетта на 2018 г.) Това се случва за първи път, откакто се провежда подобно проучване, като 47% не са съгласни с посоченото твърдение (-2% в сравнение с пролетта на 2018 г.), а 4% заявяват „не знам“ (European Commission, Special Eurobarometer 479 – Future of Europe, November 2018). Увеличава се броят на гражданите, които имат положителна представа за ЕС. Най-високо е одобрението за ЕС в Дания (73%), Швеция (71%) и Германия (70%). Важно е да се отбележи и че доверието в ЕС традиционно е по-силно от това към националните правителства или парламенти.

Тревогите на гражданите на ЕС към настоящия момент са коренно различни от тези преди по-малко от 10 години. На първо място стои миграцията (40%), която се споменава два пъти по-често от тероризма.

На трето място като проблем се извежда състоянието на публичните финанси на държавите членки, следвано от изменението на климата (където се наблюдава увеличение с 5%. (Европейска комисия. Съобщение за медиите – Резултати от есенното издание на проучването „Стандартен Евробарометър за 2018 г).

През 2017 г. френският президент Макрон обяви план за организиране на „демократични конвенции за бъдещето на Европа“. Няколко лидери на други държави членки подкрепиха инициативата. В различните държави от ЕС структурата на този процес може да е различна, но посланието и целеполагането са едни и същи.

Когато през март 2018 г. 27 държави членки одобриха съвместната рамка за консултации с гражданите, Европейската комисия започна специална онлайн консултация с въпроси, разработени от европейска дискуссионна група на граждани. Над 75 хил. граждани са отговорили на въпросите в рамките на тази консултация. Това е единствена по рода си инициатива в областта на демокрацията на участието, в която гражданите сами формулират въпроси за консултация онлайн относно бъдещето на Европа. Дискуссионната група на гражданите е съставена от 96 души от всички държави членки на ЕС-27. Те са подбрани от независима агенция за проучване на общественото мнение и отразяват плурализма на мненията и сложния икономически, езиков и социално-демографски контекст в Европейския съюз. През май 2018 г. на този принцип бяха одобрени 12 въпроса, които да бъдат зададени на европейците.

Интересен факт е, че България е представлявана от трима граждани от различни възрастови категории и социални групи – безработен мъж от София, дама от Ботевград, която е пенсионер, но работи активно към неправителствена организация и служител на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ в град Ловеч.

Консултацията онлайн започна на 9 май 2018 г. на всички официални езици на Европейския съюз.

Общият брой на проведените граждански диалози в България е 36, а в рамките на онлайн консултациите от нашата страна са получени 672 мнения.⁵

През първото тримесечие на 2018 г. българското правителство организира няколко граждански диалога в рамките на Председателството на Съвета на ЕС. Те са посветени на бъдещето на Европа и ролята на

⁵ Данните са от декември 2018 г.

България в определянето на европейската политика. Няколко министерства проведоха тематични обществени дебати, насърчавайки ангажираността по въпросите, свързани с процеса на вземане на решения в ЕС. Първият граждански диалог се състоя през месец март 2018 г. с участието на комисаря по въпросите на цифровата икономика и цифровото общество Мария Габриел и под мотото „Дигитално бъдеще на Европа“. По време на събитието се използва и т.нар. „онлайн приложение *sli.do* за допитване до публиката“⁶.

На 11 декември 2018 г. Европейската комисия публикува т.нар. *Доклад за напредъка*, който съдържа обобщените резултати от консултанциите с гражданите. В документа се отбелязва, че са проведени над 1200 диалога с гражданите в кметства, университети, фабрики и други места в цяла Европа, с участието на 160 хил. граждани от всички националности, възрасти, раси, религии и политическа принадлежност (Европейска комисия. Доклад за напредъка, 2018).

Какви са резултатите дотук от граждански диалози? Първо и най-важно – заговори се повече за Европейския съюз по същество, а това винаги е добра новина и стъпка в правилната посока. Общото впечатление при анализ на текста на Доклада за напредъка е, че участниците гледат на Европейския съюз преобладаващо положително и голяма част от тях възприемат общността и единството като ключ към решаването на проблемите. Съвсем нормално има и тревога, и разочарование. Гражданите са склонни да вярват, че ключовите предизвикателства могат да бъдат преодоляни по-ефективно чрез съвместни действия на европейско и национално ниво. Те обикновено подкрепят по-голямата хармонизация на европейско равнище например в областта на околната среда и безопасността на храните. Повечето от тях очакват и изискват реформи, за да стане Съюзът по-ефективен и по-прозрачен.

На въпроса „Какви решения, взети на европейско равнище, ще Ви накарат да се почувствате по-горд, че сте гражданин на Съюза?“ много от онлайн участниците споменават глобални предизвикателства като външната политика и отбраната, миграцията или околната среда и изменението на климата. На преден план съвсем логично излизат икономическите и социалните въпроси. Необходимостта от динамична икономика, насочена към цифровите технологии, научните изследвания и иновациите, и стабилна еврозона са важни теми, както и ясното жела-

⁶ <https://www.sli.do/>

ние за висока степен на справедливост и защита на основните права и свободи. Европа се възприема и като територия на ценностите, където върховенството на закона, борбата с корупцията и недискриминацията трябва да бъдат отстоявани и пазени.

Европейската комисия планира да бъде домакин или да помогне за организирането на още около 500 граждански диалога до края на месец май 2019 г. Тя ще сподели своя опит с държавите от ЕС и е готова да предложи подкрепа и съдействие, когато това е възможно.

Според Доклада за напредъка почти две трети от европейците заявяват, че са оптимисти за бъдещето на Европейския съюз, което е най-високото равнище на оптимизъм от 2009 г. насам. Този резултат е сходен с показателите от проведения Евробарометър, за който вече стана дума по-горе. Повечето граждани са на мнение, че Европа е от основно значение за справянето с предизвикателствата, пред които сме изправени понастоящем, включително изменението на климата, икономическите и социалните проблеми, миграцията и сигурността. Около 76% от хората смятат, че ЕС е място на стабилност и искат Съюзът да има обща **външна политика** и обща **отбранителна политика**.

Въпреки че мнозинството от гражданите виждат ползите от еврото (почти три четвърти от гражданите на страните от еврозоната подкрепят Икономическия и паричен съюз), все още съществуват страхове от рязко повишаване на цените и дестабилизиране на институционалната рамка. Участниците в гражданските консултации биха желали да има по-голяма хармонизация и по-строги регулации в някои области като например околна среда и безопасност на храните.

На срещата на върха на 13 и 14 декември 2018 г. Европейският съвет изразява одобрението си към Доклада за напредъка и го определя като „безпрецедентна възможност за обмен на мнения с европейските граждани, които биха могли да вдъхновят бъдещи консултации и диалог“ (Заключения от заседанието на Европейския съвет на 13 – 14 декември 2018 г).

На неформалната среща на върха в Сибиу, Румъния, на 9 май 2019 г., вземайки предвид и резултатите от гражданските диалози, държавните и правителствените ръководители ще обсъдят приоритетите за следващия институционален цикъл с цел да бъде постигнато съгласие по следващата стратегическа програма през юни 2019 г.

Гражданските диалози и консултации показаха, че хората са активни, задават точни и много смислени въпроси за своето бъдеще и това на

националната си държава в рамките на общоевропейското обединение. В този дебат действително би могло да се каже, че безпрецедентната до този момент инициатива на Европейската комисия, подкрепена и от Европейския парламент, дава своите резултати, защото пътят към решаването на проблемите започва с тяхното ясно назоваване. Трансграничният диалог и обменът на мнения са от решаващо значение за хората преди изборите за Европейски парламент, така че те да могат да разберат по-добре демократичното функциониране на ЕС.

Тревогите и въпросителните обаче остават и те също ясно личат от хилядите изказани мнения и зададени въпроси. Страховете пък са твърде удобни за нарастващата вълна от националистически и популистки внушения, за съжаление, силно експлоатирани по време на предизборни кампании. Можем обаче да се надяваме, че мобилизацията на популистките партии ще предизвика и активизиране на проевропейски настроените избиратели (Шикова, 2018).

Не бива да забравяме и заявеното желание на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза. Нещо повече, то беше изразено посредством прякото волеизявление на гражданите, което го легитимира по категоричен начин. Въпреки драматичните преговори и невъзможността към днешна дата да се постигне съгласие, на извънредно заседание на Европейския съвет от 10 април 2019 г. беше решено „удължаването на преговорите следва да продължи само колкото е необходимо и във всички случаи най-късно до 31 октомври 2019 г. Ако Споразумението за оттегляне бъде ратифицирано от двете страни преди тази дата, оттеглянето ще се осъществи на първия ден от следващия месец“ (Заключението от извънредното заседание на Европейския съвет на 10 април 2019 г.). Отвъд всички неясноти и разгорещени дебати, заявеното желание за напускане на Съюза от Обединеното кралство оказва и психологически негативно влияние върху гражданите на останалите държави членки.

Новоизбраният Европейски парламент, заедно с останалите институции, ще трябва да посрещне и да намери правилното решение на сериозни и дълго отлагани въпроси, от които зависи успехът на ЕС и пътят му напред. Кризите съпътстват развитието на Съюза още от самото му създаване – те са различни по своя характер и са част от сложния геополитически контекст. Те могат и трябва да бъдат преодолявани чрез адекватни и единни действия на граждани и институции на национално, регионално и европейско ниво. Убеждението, че „обединени

сме по-силни“, представлява самата същност на това какво означава да сме част от Европейския съюз. (Реч за състоянието на Съюза, 2018).

Библиография

- Европейски съвет, Брюксел. Заключение от извънредното заседание на 10 април 2019 г.
- Европейска комисия. Съобщение за медиите – Резултати от есенното издание на проучването „Стандартен Евробарометър“ за 2018 г.: в навечерието на изборите за Европейски парламент преобладава положителна представа за ЕС, 21 декември 2018 г.
- Европейска комисия. Доклад за напредъка – Диалози с гражданите и консултации с гражданите. Принос за заседанието на Европейския съвет, 11 декември 2018 г.
- Европейски съвет, Брюксел. Заключение от 13 – 14 декември 2018 г.
- European Commission. Special Eurobarometer 479 – Future of Europe, November 2018.
- Европейска комисия. Реч на председателя на Европейската комисия „За състоянието на Съюза“, Брюксел, 12 септември 2018 г.
- Европейска комисия. Бяла книга за бъдещето на Европа, март 2017 г.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01.
- Жаке, Ж.-П. Институционно право на Европейския съюз. София: УИ Св. Климент Охридски, Институт по Европейско право, 2010.
- Захаријева, Ю. Институциите на ЕС след Лисабонския договор. Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите? Сборник към Международна конференция, 13 ноември 2010 г. Съюз на юристите в България, София, 2011.
- Кръстев, И. След Европа – за слабостта и силата на Европейския съюз. София: Обсидиан, 2017.
- Шикова, И. Европейските избори 2019 – от *andante sostenuto* към *allegro ma non troppo*. Жан Моне център за високи постижения към катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 9 януари 2018 г.