

## **„БРЮКСЕЛ НИ КАЗА ТАКА ДА НАПРАВИМ“**

**Гл. ас. д-р Гургана Радойкова**  
**Катедра „Политология“, Философски факултет,**  
**Софийски университет „Св. Климент Охридски“**

***Резюме.** Десетгодишнината от пълноправното членство на България в ЕС е не просто време за традиционна равностметка. Тя е важна поне по две причини. Първо, ЕС се намира в една от най-сериозните кризи от историята на европейското обединение и вълните на евроскептицизъм обхващат много от държавите членки. Второ, само след половин година на страната ни предстои изключително сериозната отговорност да поеме ротационното председателство на съвета. В този контекст от фундаментално значение е как българските граждани осмислят председателството, Европейския съюз в неговата цялост и не на последно място своето място в него.*

*Исторически и традиционно вината за неуспехите в политиките винаги е падала върху националните правителства. От много време обаче „виновният“ все по-често е ЕС. Това е наратив, който застъпват и някои от големите политически партии.*

*Основният въпрос, на който се опитва да отговори авторът, е защо събирателният израз „Брюксел ни каза така да направим“ става все по-популярен и все „по-удобен“ за популистка вътрешнополитическа употреба. Защо политически отговорност на национално ниво се „прехвърлят“ на обоевропейско? Кои са основните източници, от които гражданите черпят информация за ЕС – дали това са държавните институции, неправителственият сектор, медиите, или субективните възприятия? Как може да бъде преодолян евроскептицизмът и дали не наблюдаваме сериозен дефицит на комуникирането на ЕС?*

***Ключови думи:** Европейски съюз, България, институции, ротационно председателство, дефицит, доверие, гражданско общество*

***JEL** класификация **F5***

Само преди няколко месеца отпразнувахме 60-годишнината от подписването на Римските договори, поставили основите на Обединена Европа. В началото на 2017 г. България отбеляза 10-ата годишнина от пълноправното си членство в Европейския съюз. Двете събития се случват в момент, в който Европейският съюз е изправен пред може би най-големите трудности в историята на своето съществуване въобще – време, в което икономическата и финансовата криза, болезненият и все още нерешен бежански въпрос, терористичните заплахи и не на последно място молбата на Великобритания за оттегляне от ЕС създават всичко друго, но не и поводи за особен оптимизъм.

Един от бащите на европейската интеграция, Жан Моне, беше казал, че *Европа ще бъде изкована в кризи и ще представлява сумата от решенията във връзка с тези кризи*. Трудностите и препятствията изискват зряло и отговорно поведение на държавите членки, които трябва да се стремят да решават проблемите заедно. Нашата държава от своя страна вече би следвало да се чувства като истинска част от Обединена Европа и компетентно, последователно и със самочувствие да защитава българските национални интереси в рамките на общоевропейските.

Обективната реалност обаче е доста далеч от тези пожелания. Понастоящем ключовата връзка между Европейския съюз и неговите граждани не е достатъчно силна. Когато възникне проблем, сякаш най-важният въпрос е не как ще се намери работещо и гравитно решение, а кой ще поеме вината за него. България не прави изключение от тази тенденция, а категорично го затвърждава – 10 години след влизането в сила на присъединителния договор все повече нарастват скептичните настроения, като особено ярка за съжаление е тази линия на възприятие на действителността при младите хора.

С на пръв поглед шеговитото заглавие „Брюксел ни каза така да направим“ авторът на този доклад прави опит да очертае основните причини, които пораждат кризата на доверието в европейските институции и все по-честото прехвърляне на вината за вътрешнополитически проблеми на наднационално ниво. Най-важният въпрос, на който търсим отговор, е какво може да се направи, за да се преодолее тази негативна инерция, която подкопава устоите на демокрацията и визията за Обединена Европа.

Преди много години Хюбърт Хъмфри, вицепрезидент на САЩ в мандата на Линдън Джонсън, отбелязва: *Човешко е да се греши. Да обвиняваш другия за грешките си се нарича политика*. Следвайки плътно линията на този афоризъм, голяма част от научната литература застъпва тезата, че в политиката прехвърлянето на вина и отговорност е твърде популярен метод, чрез който държавниците бягат от отговорност за провеждането на непопулярни политики (Hood, 2011; Weaver, 1986). Системата на управление на много нива, сложният процес на взимане на решения, съчетани с поредицата от кризи, които съпътстват настоящето на Европейския съюз, създават благоприятна почва за „прехвърлянето на топката“ в полето на европейските институции, разчитайки основно на неосведомеността и незаинтересуваността на гражданите за дълбочината на тези процеси.

## **Какво може и какво не може да прави Европейският съюз?**

Най-важния въпрос, който трябва да си зададем като граждани, е сравнително лесен – „Какво може и какво не може Европейският съюз?“. Или казано с други думи, дали твърде често не прехвърляме отговорността за конкретни нерешени проблеми към европейските институции, когато решението лежи на вътрешнополитическо ниво, изцяло в рамките на националната държава?

От създаването на Европейската общност за въглища и стомана насам Европейският съюз непрекъснато разширява сферите на своето влияние. Не бива да забравяме обаче, че за разлика от унитарната държава ЕС няма суверенитет и не разполага с обща компетентност, т.е. той не може самостоятелно да определя и разширява своята компетентност (Попова, 2011: 98).

Договорът от Лисабон е категоричен в това отношение: по силата на чл. 5, пар. 2, изр. 2 *Всяка компетентност, която не е предоставена на съюза с договорите, принадлежи на държавите членки*. Казано с други думи, компетентността на ЕС е целева, функционална. Тя е динамична величина, като двигателят и спирачката на този процес са самите държави членки.

През далечната 1957 г. Съдът на ЕС постановява, че *Правният принцип, на който се базира договорът, е принципът на ограничената компетентност. Общността е юридическо лице на публичното право и в това си качество разполага с дееспособност, необходима за да изпълнява задачите си и да достига целите си, но само с нея – това е добре известният в публичното право принцип на специалността*<sup>1</sup>.

Още от зората на европейската интеграция въпросът за разделянето на компетенциите между ЕС и държавите членки не е преставал да бъде предмет на дебати (Жаке, 2011:59). Проблемът е, че твърде често тези дискусии имат много експертна и техническа форма и за гражданите е трудно да осъзнаят смисъла, значението и последиците, до които се отнасят.

Европейският съюз може да законодателства и да приема правнообвързващи актове само в областите, в които разполага с изключителни компетенции – обща търговска политика, митнически съюз, парична политика за страните от еврозоната и др. Що се отнася до споделените и подкрепящите компетенции, действията на ниво ЕС само допълват и координират действията и мерките на национално ниво.

Освен принципа на споделената компетентност основополагащи за общоевропейското обединение са още два принципа – на субсидиарност и пропорционалност. Съгласно чл. 5, т. 3 от ДЕС *по силата на принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на съюза*. В допълнение, принципът на пропорционалност гласи, че *съдържанието и формата на дейност на съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на договорите*.

Най-общо казано, членството на една държава в ЕС може да предизвика четири основни ефекта върху правомощията на националните власти: членството не оказва никакво въздействие и правомощията на националните власти се запазват без промяна; членството ги модифицира – появява се необходимост от консултации и координация между държавите членки; членството ги лимитира чрез обвързващи ограничения; и на последно място членството премахва определени правомощия на националните власти (Шикова, 2011:59).

От казаното по-горе става ясно, че членството в ЕС не сваля политическата отговорност от овластените на национално ниво политици, а дори я засилва. Трудностите по осъществяването на общи политики на ЕС, основаващи се на споделени принципи и съгласувани цели, произтичат главно от националните и политическите различия и интереси.

---

<sup>1</sup> Заключения на генералния адвокат *Lagrange* по дело 7/56 и 3/57–7/57 от 14 април 1975 (Rec., vol. III, p. 159).

## **Знаят ли европейските граждани какво прави „Брюксел“?**

За да се даде оценка за връзката между гражданите и институциите на ЕС, съвсем не е достатъчно да се анализират институционалната рамка на съюза и правомощията на отделните институции. Много важно е каква информация достига от и за тези институции. Не бива да се забравят и вече съществуващите нагласи на хората към тях и тяхната ефективност. За голяма част от европейските граждани Европейският съюз не е нищо повече от една затворена и „безлика“ бюрократична система, която оказва влияние върху начина и качеството на живот на хората, без да им дава много възможности за подобряване на благосъстоянието им.

Нещо повече, отсъствието на истински и съдържателен политически европейски дебат в отделните държави членки логично намалява и способността на съюза да ангажира вниманието на своите граждани и влияе негативно върху капацитета на Европейския парламент да бъде адекватен политически актьор въпреки сериозната заявка за това след влизане в сила на Договора от Лисабон. Това намира отражение и във формирането на дневния ред на ЕП, където преобладават техническите въпроси. Те се оказват твърде ирелевантни на основните теми, които вълнуват европейските граждани. Фокусирането върху опростяването на процедурите вътре в ЕП и върху административните и техническите детайли само изостря тези проблеми. Промените може и да са правилният път за „по-добро управление“, но те в същото време възпрепятстват засилването на обществения интерес и включването в европейското управление. С други думи, институциите на ЕС нямат голям успех в комуникирането на своите дейности и послания.

До голяма степен гражданите на ЕС са изправени пред сходни предизвикателства с тези на гражданите на федерациите. Все още не е достатъчно изяснен въпросът, дали и до каква степен хората си дават сметка, в каква степен ежедневието им живот се повлиява от решенията, които Брюксел взима. И още по-важно, твърде ограничено е разбирането за това, как търсим отговорност в система като ЕС, в която имаме две институции с изпълнителни правомощия – Европейската комисия и съвет, – като и при двете липсва възможност за търсене на „министерска отговорност“ такава, каквато я разбираме в националния контекст.

След влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент получава нови, ключови отговорности. Значително е променен текстът относно правомощията на институцията. Разширява се обхватът на законодателна компетентност на парламента в повече от 40 нови области. ЕП се състои не от „представители на народите“, а от „представители на гражданите“. Това далеч не са само редакционни промени (Захаријева, 2010). Те отразяват една от основните идеи на европейската интеграция – решенията да се взимат възможно най-прозрачно и най-близо до гражданите, както и стремеж да се преодолеят евроскептицизмът и усещането на избирателите за прекалената отдалеченост на ЕС от техните проблеми.

Членовете на ЕП в индивидуално качество се стремят „да стигнат“ до гражданите на своята държава, което може да бъде определено като стъпка в правилната посока, що се отнася до втория компонент на отчетността, а именно дебат и обратна връзка. Дали и доколко евродепутатите успяват в това начинание, е сложен и многоаспектен въпрос,

отговорът на който зависи от личностните качества на евродепутатите, конкретния политически и икономически контекст в съответната държава членка, както и от степента на развитие на гражданското общество и чувството за европейска принадлежност и идентичност. Връзката избирател–евродепутат е доста трудна за конкретизиране, защото един евродепутат участва в различни дебати. Той защитава позиция от името на своята партия, като представител на интересите на жителите на конкретна област, като защитник на националните интереси и не на последно място като защитник на своята визия за развитието на Европа. Това обаче е пречка пред самите избиратели, които са затруднени в преценката си, по какъв точно начин се защитават техните интереси. Например един от българските представители в ЕП за периода 2009–2014 г. отбелязва: „Основните теми, които интересуват избирателите, са във вътрешнополитически план. Ето защо са необходими педагогически усилия от страна на евродепутатите, за да направят достъпни европейските теми и въпроси.“<sup>2</sup>

Интересен пример за това е инициативата на френския евродепутат и член на Европейската народна партия Дамиен Абад. През октомври 2010 г. той организира курс, наречен „Евродепутат 2.0“, чиято основна цел е евродепутатите да се превърнат в по-интерактивни членове на ЕП. По думите на Абад „Работата на депутатите не е много известна. Основната цел е да се повиши информираността на гражданите за дейностите на ЕП“. В подкрепа на идеята се изказва и тогавашният заместник-председател на ЕП Родри Краца, според когото традиционните медии скоро ще станат отживелица, следователно ЕП трябва да се приспособи към тази промяна, ако иска да поддържа обратна връзка с гражданите.

Друг евродепутат, Жан-Мари Кавада, пък застъпва тезата, че корените на проблемите на комуникацията са по-дълбоки: „Трябва да позволим на хората да разбират какво се случва. Не трябва да използваме жаргон. Трудно е да се разберат нашите текстове. Начинът, по който комуникира парламентът след пленарните сесии, е арогантен. Позициите му често не отразяват общественото мнение. Ние не трябва да използваме език, който крие нашите позиции.“<sup>3</sup>

Най-важното изискване е да съществува пресечна точка между нивото, на което се взимат решенията, и нивото, на което избирателите имат възможност да търсят отчетност от овластените за взетите решения (Curtin, 2010, Majone, 1996).

Информационната обезпеченост на избирателите, възможността за провеждане на пълноценен политически дебат, както и възможността общоевропейският вот да оказва последици върху работата и приоритетите на европейските институции изглеждат недобре развити. На първо място, липсата на информация и усещането, че Брюксел е някъде „твърде далеч“, най-добре характеризират усещането на избирателя за откъснатост от ЕС. Налице е цялостно недобро познаване на европейската институционална архитектура, като за голяма част от европейските граждани тя е твърде сложна и недостъпна.

---

<sup>2</sup> Цитатът е публикуван на официалния сайт на българския евродепутат Мария Неделчева в рамките на международна конференция на тема „Връзките с избирателите в ЕП“, проведена в Страсбург, 2009 г.

<sup>3</sup> Информацията е от сайта Europe.bg – Евродепутатите ще се обучават как да общуват с гражданите през социалните мрежи – 11 ноември 2010 г.

## Как България говори с „Брюксел“?

В България битува една много особена форма на евроскептицизъм, която се наблюдава и при някои от останалите държави членки и е следствие от общия скептицизъм, клонящ към нихилизъм, но на национално ниво. Според изследване на „Евробарометър“ от декември 2016 г. на практика българските граждани вярват много повече на европейските институции, отколкото на родните. Доверието, което хората у нас изпитват към правителството и Народното събрание, е много по-ниско от това, което те имат в ЕС, ЕК и Европарламента. Така например 49% от българите вярват на ЕС. Точно толкова са и доверяващите се на Европарламента. Когато обаче става въпрос за българското Народно събрание, едва 15% от хората казват, че имат доверие на депутатите. Малко повече (22% от българите) вярват на правителството. Нещо повече, у нас сякаш преобладава настроението, че ние искаме Брюксел да ни казва какво да правим, защото националният политически елит не се ползва с високо одобрение. Така страната ни се нарежда на шесто място сред всички страни членки по степен на доверие към съюза след Литва (55%), Малта (52%), Румъния (52%), Люксембург (51%) и Финландия (51%). Средното за Европа ниво е 36%.

Само четири институции се ползват с доверието на повече от 50% от българското население. Първото място с 55% одобрение си поделят Европейският съюз и Българската православна църква, второто с 50% – армията и българските университети. В долния край на класацията са политическите партии с едва 17% доверие, предхождани от Народното събрание, правителството и съда (институт „Отворено общество, 2016 г.).

Налице е и още един проблем – вече 10 години ние не успяваме да осъзнаем общите си интереси с Брюксел и да си зададем обратния въпрос: какво ние казваме на Брюксел. Това ни пречи да формулираме и защитаваме националните си интереси. Дебатът по европейските въпроси е ограничен около усвояването на европейски средства, през проблема с бежанците и терористичните заплахи. Липсва дълбочина на анализа, а медийното отразяване е целево, като се концентрира върху горещи или пък „задкулисни“ теми. Много често дискусиите се отклоняват от зададената тема, а европейските въпроси се използват за извличане на вътрешнополитически дивиденди в борбата за електорална подкрепа. Не бива да се пренебрегва фактът, че в България бяха създадени твърде големи и преекспонирани очаквания от членството, negliжирайки факта, че ЕС дава възможности, но не е панацея за проблемите ни. Не трябва да се забравя, че Европейският съюз няма правомощията, желанието или пък задължението да решава проблеми с подчертано вътрешнополитическо естество. Нещо повече, ако не полагаме усилия, членството в ЕС може да създаде сериозни трудности. Възприемането на ЕС като „външна политика“ и превръщането на изборите на ЕП във функция на парламентарните избори на национално ниво са допълнителни предпоставки да търсим проблемите там, където реално не са.

## Какво може да се направи

Ключът към правилното разбиране на ЕС и мястото на България в него е най-вече в повишаване на информираността на гражданите. Това е дълъг образователен процес,

който трябва да започне в максимално достъпна форма още от основното училище. Самите европейски институции от своя страна следва да се стремят към ограничаване на бюрокрацията, която затруднява хората и ги обезсърчава да се интересуват от ЕС като цяло. Информираният гражданин винаги е и по-трудна мишена за манипулации – той съзнава, че има своята собствена отговорност в рамките на колективната.

Прехвърлянето на отговорност от национално на европейско ниво е често срещана тенденция не само в България, но и в останалите държави членки. Това е възможно и поради факта, че гражданите не са достатъчно осведомени за правомощията на институциите на Европейския съюз и не си дават сметка, че страната ни участва пълноправно във всеки един етап от процеса на взимане на решения. Това прави изреча „Брюксел ни каза така да направим“ съвършено безпочвен и лишен от правно основание. Той се използва и като оправдание за пасивността и недостатъчната зрялост на гражданското общество по европейските теми. Твърде рядко си задаваме въпроса, какво ние казваме на Брюксел.

България ще бъде неизмеримо по-слаба, ако сме извън ЕС, дори и от страните, които са в периферия на Европейския съюз. След 20 години със сигурност Европейският съюз ще е различен от това, което познаваме днес. Ето защо са ни нужни търсещи и намиращи решения, а не пасивни наблюдатели, избрали измамно спокойния пристан „от мен нищо не зависи“.

Констатацията „Брюксел ни каза така да направим“ символизира не толкова евро-скептицизъм, колкото пасивност и склонност към нихилизъм в най-общ план. Основният проблем продължава да бъде фактът, че обществото ни все още не е достатъчно узряло, за да преодолее разделението на „лошите политици“ и „добрите граждани“. Според автора на този доклад в преодоляването на това схващане и в осъзнаването на индивидуалната отговорност на всеки един от нас е ключът към достойното ни място в Европейския съюз.

Важна и недостатъчно добре осмислена е и темата за значението на европейското гражданство. То легитимира политическите, социалните и икономическите права на гражданите на съюза. Сериозно преимущество е фактът, че съгласно чл. 20 от ДЕС *Гражданството на съюза се добавя, а не замества националното гражданство*. Социалното осмисляне на гражданството е фактор, който оказва и ще продължава да оказва влияние върху разбирането и възприемането на обща европейска идентичност.

Само тогава истински бихме разбрали и смисъла на думите на председателя на Европейския съвет от края на януари 2017 г.:

*Нека да имаме смелостта да бъдем горди с нашите собствени постижения, които направиха континента ни най-хубавото място на Земята. Нека да имаме смелостта да се противопоставим на реториката на демагозите, които твърдят, че европейската интеграция е от полза само за елитите, че обикновените хора само са пострадали от нея и че страните ще се справят по-добре сами, отколкото заедно.*

*В единството е силата ни, в разединението – провалът.* (Tusk, 2017)

Само когато осъзнаем необходимостта да действваме заедно, ще можем да направим повече за един променен, но по силен Европейски съюз – защото „Брюксел“ сме всички ние.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Жаке, Ж. П. Лисабонският договор. Договорът от Лисабон – консолидирани текстове и коментари (съст. и ред. Захариева, Ю. Семов, А. Христов, Х.), Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013. (Zhake, J.P. Lisabonskiyat dogovor – konsolidirani tekstove i komentari; red. Zaharieva, J. Semov, A. Hristev, H. Bibliotekd “Studii po evropeisko pravo”, Universitetso izdatelstvo “Sv. Kliment Ohridski).
- Захариева, Ю.. Институциите на ЕС след Лисабонския договор. Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите? – В: Сборник към Международна конференция, 13 ноември 2010 г. Съюз на юристите в България, С., 2011. (Zaharieva, J., 2011. Institutsiite na ES sled Lisabnskiya dogovor – po-blizo do grazhdanite?, Sbornik kam Mezhdunarodnata konferentsiya, 13 noemvri 20120, Saiuz na juristite v Balgaria, Sofia).
- Демокрация и гражданско участие – Обществените нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека през 2016 г. Доклад София, 28 февруари 2017 г., институт „Отворено общество“. (Demokratiya i grazhdansko uchastie – Obshtestvenite naglasi kam demokratiyata, varhovenstvoto na pravoto i osnontite prava na choveka prez 2016 g., Institut “Otvoreno obshtestvo”, doklad, Sofia, 28 fevruari, 2017 g.).
- Попова, Ж. Право на Европейския съюз, „Сиела Норма“ АД, С., 2011 (Popova, Zh. 2011, Pravo na ES, Siela Norma, AD, Sofia).
- Шикова, И. Ротационното председателство – зрелостният изпит за членството на България в Европейския съюз. – В: Дипломация, юли 2012, бр.7 (Shikova, I. 2012 – Rotatsionnoto predsedatelstvo v ES – zrelostniyat izpit za chlenstvoto na Balgaria v ES, sp. “Diplomatsiya”, br. 7, juli 2012 g.).
- Шикова, И. Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт, Министерство на външните работи на Република България, 2012 (Shikova, I. 2012 – Rotatsionnoto predsedatelstvo v Evropeyskiya saiuz, Diplomaticheski institut, MVnR na Balgaria).
- Curtin, D. Executive Power of the European Union. Law. Practices and the Living Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Curtin, D., P. Mair, Y. Papadopoulos, Accountability and European Governance. West European Politics Series, Routledge, USA and Canada, 2012.
- Hobolt, S., J. Tilley, Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the EU. Oxford University Press, 2014.
- Hood, C. (2010) Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? West European Politics, 33:5, p. 989–1009.
- Majone, G. Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Majone, G. (2009). The Mutation of EU as a Regulatory Regime. Keynote Paper presented at the RECON project midterm conference. Prague, 10 October.

### Документи

- Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз – Договорът от Лисабон – консолидирани текстове и коментари (съст. и ред. Захариева, Ю., А. Семов, Х. Христов), Библиотека „Студии по европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
- European Council (2017). United we stand, divided we fall: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit.