

ВЪЗМОЖНА ЛИ Е ДЕМОЙ-КРАЦИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ? ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ТРАЕКТОРИИ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

Гл. ас. д-р Вихър Георгиев

*Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
катедра „Европеистика“*

Резюме

В академичната литература през последните няколко години оживено се дискутира модела на „демой-крация“ като възможност за устойчиво развитие на интеграционния процес. В настоящата статия се проследяват траекториите на институциите на Европейския съюз след Договора от Лисабон от гледна точка на модела на демой-крация и се правят някои изводи за потенциалната приложимост на този модел в ЕС.

1. Въведение

През последните 50 години процесът на европейска интеграция е предмет на значителен брой изследвания, целящи създаването на обща, концептуална рамка, която обяснява интеграционния процес в рамките на Европейската икономическа общност, а по-късно - и Европейския съюз (за обзор виж Glencross 2014 и Genschel & Jachtenfuchs 2015).

В рамките на настоящата статия първо се представя накратко концептуалната рамка на относително новия модел на демой-крация и се обсъжда неговата аналитична и нормативна добавена стойност за изследванията на интеграционния процес. Във втората част, използвайки представения модел, накратко се проследяват институционалните траектории на основните институции на Европейския съюз (без Съда) след Договора от Лисабон. В заключението са посочени изводи относно потенциалната приложимост на модела и необходимостта от нови изследвания на институционалния механизъм на Съюза, прилагащи модела на демой-крация.

2. Моделът на демой-крация: академичният дебат

Два основни въпроса продължават да вълнуват академичния дебат относно бъдещето на Европейския съюз. На първо място - причините, и закономерно - последиците на европейския интеграционен процес. Тези два основни въпроса се разполагат обикновено в рамките на един предимно нормативен дебат за възможното и желаното бъдеще на Европейския съюз. В дебата се включват философски, социологически, юридически, политологични и дори културологични перспективи.

Малко са темите, по които има относително съгласие между участниците в този нормативен дебат. Крайтъгълен камък остава оценката (констатацията, хипотезата - в зависимост от съответната перспектива) за наличието на т.нар. демократичен дефицит в рамките на Европейския съюз.

Стандартното разбиране за демократичния дефицит на Съюза е свързано с трансфера на все повече правомощия от държавите членки към интеграционната общност. Осъществяването на тези правомощия от институциите и органите на Съюза не позволява прякото упражняване на контрол от страна на националните парламенти. В същото време Европейският парламент няма достатъчни правомощия да замести този контрол на националните парламенти поради особеностите на институционалния механизъм на ЕС и мястото на Съвета в него.¹

Това стандартно разбиране акцентира върху липсата на ефективен мажоритарен орган, участващ в процеса на вземане на решения. Така към наднационалното ниво се пренасят критериите за традиционния европейски парламентарен модел, което среща редица критики относно неприменимостта на този модел към процеса на европейска интеграция.²

Не всички са съгласни с това разбиране за наличието на структурен демократичен дефицит. Според Menendez 2009 от конституционноправна гледна точка съществуват цели шест източника на демократична легитимност в ЕС: (1) националните конституционни разпоредби, въз основа на които държавите стават членки на ЕС; (2) подчиняването на националните конституции на колективната „дълбока“ конституция на ЕС; (3) институционалните актьори и особеностите на законодателния процес; (4) процедурите по комитология; (5) увеличаването на обхвата на правото на равнопоставеност чрез контрола за конституционност на наднационално ниво по отношение на националното законодателство във връзка с основните права и икономически свободи, гарантирани от общността; и (6) субективните процесуални права, чрез които европейските граждани влияят на процеса на прилагане на общностните разпоредби.³

¹ Weiler, Haltern & Meyer 1995, pp. 6 - 10.

² Coultrap 1999.

³ Menendez 2009, pp. 286 - 296.

Този ценностен аспект на интеграционния процес е предмет на изследване чрез модела на демой-кратизация на Европейския съюз.

За пръв път Nicolaidis 2006 обобщава елементите на нов, трети път за изследване и прогнозиране на процеса на интеграция. Демой-крацията се разбира не като реплика, а като алтернатива на националния организиращ принцип на политическата общност. Във философски смисъл демой-крацията се основава на разбирането за и отчитането на ограниченията, наложени от Другия (другите демоси) в интеграционния процес. В същото време демой-крацията би следвало да изгражда възможности именно поради наличието на и свързването с Другите отвъд границите на националните държави. Качествено новият елемент в модела на демой-крацията е институционализирането на етноса на разбиране и приемане на другия чрез наднационалния правов ред. По думите на Nicolaidis 2006 става дума за политически ред, при който решенията се взимат в Брѳксел, но не от Брѳксел.

В този смисъл демой-крацията не може да разчита на модела на легитимност „на входа“ и „на изхода“, утвърден в рамките на националните държави чрез елементите на представителната демокрация и класическото разделение на властите. Демой-крацията дава възможност да се въвеждат и практикуват нови, дискурсни форми на демократичен дебат и вземане на решения, включително такива, използващи постиженията на информационното общество.

Демой-крацията не отрича теориите за европейската интеграция, обясняващи процеса с консенсус на елитите (виж например изследването на Szczerbiak 2001). Демой-крацията е по-мощен модел, който отчита различните компоненти, нива и структури на демосите на държавите членки.

Големият въпрос е какво би следвало да свързва тогава държавите членки в рамките на модела на демой-крация. Качеството на връзката между европейските демоси зависи от материала, който я изгражда. На първо място, тази връзка е доброволна. От гледна точка на демой-крацията не би следвало да има неотменим трансфер на суверенитет към наднационалното ниво. Следователно, демосите би трябвало да имат право да се оттеглят от интеграционната общност. Тази ценностна конструкция за доброволността на интеграционния процес беше потвърдена с Договора от Лисабон и въвеждането на възможност за излизане от Съюза (прекратяване на членството, виж чл. 50 ДЕС).

Bellamy & Castiglione 2015 горазвиват разбирането за елементите на модела на демой-крация. Според тях два критерия следва да стоят в основата на модела на демой-крация.

На първо място, демой-крацията изисква съставните политически общности (демоси) да бъдат организирани в съответствие с принципите на представителната демокрация и разбиране за наличието на обществен интерес. Това изискване е важно, доколкото един от принципите на

представителната демокрация - за върховенството на правото, е обект на имитация и/или контекстация в някои нови държави - членки на ЕС, включително и в България.

Второ, демой-крацията предполага еднакъв достъп на съставните демоси до наднационалния политически процес. Това изискване категорично изключва опитите за политическа доминация от един демос върху останалите чрез интеграционната общност. Едно важно измерение на този критерий е недопускането на подривно влияние от страна на интеграционната общност върху националните политически системи на отделните държави членки.

Cheneval et al. 2015 обобщават резултатите от изследователски проект, приключил през 2014 г., който изгражда едно по-систематично и задълбочено изследване на модела на демой-крация. Нещо повече, авторите развиват модела в поне две важни измерения - по хоризонтала и по вертикала. Посочените измерения на демой-крацията са обобщени по-долу. Те дават възможност моделът да се динамизира, тъй като чрез тези измерения става възможно детайлното изследване на процеса на демой-кратизация (тоест, на трансформация, превръщане на интеграционната общност в демой-крация).

Характеристиките на двата модела са обобщени по-долу и се използват в следващите части на текста като концептуална рамка за изследване на институционалната динамика на интеграционния процес в Европейския съюз след Договора от Лисабон. Елементите на модела са обобщени в табл. 1.

Таблица 1. Вертикално и хоризонтално измерение на модела на демой-крация⁴

	Вертикално измерение	Хоризонтално измерение
Инструменти	Наднационално законодателство	Координация на национални политики
Принципи	Равен достъп до участие Общност на политическите ценности	Баланс на интересите Недискриминация
Трансфер на правомощия	От демосите към наднационалното ниво	Хоризонтално (ако е необходимо)
Взаимодействие	Междунационалното и наднационалното ниво	Между държавите членки
Основни играчи	Законодателните, изпълнителните и съдебните органи на наднационално и национално ниво	Законодателните, изпълнителните и съдебните органи на съдебно ниво
Цели	Ориентирани към резултатите на наднационалните политики	Ориентирани към процеса на координация на националните политики

⁴ Адаптирано от Cheneval et al 2015.

Вертикално измерение

Вертикалното ниво на процеса на демой-кратизация изследва процеса на вземане на решения относно приемането на наднационално законодателство, неговото изпълнение, решаването на правни спорове и получаването на обратна връзка от държавите членки относно адекватността и устойчивостта на наднационалните политики. Основните участници в този процес са законодателните, изпълнителните и съдебните органи на наднационално и национално ниво.

Водещ принцип на вертикалното измерение е гарантираният равен достъп до участие в процеса на вземане на решения на наднационално ниво на демосите и техните граждани. Тук водещо значение има общността на политическите ценности на демосите и тяхното вътрешно съответствие с модела на представителната демокрация. Важно изискване на вертикалното измерение е наличието на дискурсивен процес на вземане на решения, насочен към разбиране и зачитане на Другия.

Вертикалното измерение на модела допуска наличието на преразпределителни икономически политики, както и упражняването на принуда от наднационалните институции, доколкото тези действия са приети от представителите на всички демоси. Това уточнение е важно, тъй като поради своя характер подобни действия биха могли а priori да нарушат изискването за дискурсивния характер на процеса на вземане на решения. Последиците на това изискване се дискутират по-долу в частите относно Европейския съвет, Съвета на ЕС и Европейската централна банка.

Според Cheneval et al. 2015 обикновената законодателна процедура след Договора от Лисабон с участието на Съвета на ЕС (включващ представителите на държавите членки) и на Европейския парламент (представляващ европейските граждани) като цяло отговаря на принципите на вертикалното измерение на модела на демой-кратизация. Това твърдение, както отбелязват авторите, е оборимо. Едно от изискванията на вертикалното измерение на демой-кратизацията е запазването на баланса на представителството на конституционните традиции на държавите членки, включително относно ролята на върховните им съдилища (и/или съответните конституционни юрисдикции). По-детайлно съответствието на процедурите за вземане на решения с вертикалното измерение на модела на демой-кратизацията се разглежда по-долу поотделно за отделните институции на Съюза.

Хоризонтално измерение

Хоризонталното измерение на модела на демой-кратизация отчита баланса между транснационалните икономически, социални и политически права на гражданите и автономията на държавите при разработването и изпълнението на политики. Фокусът тук е върху общите интереси на демосите, разбирани като самоорганизиращи се общности, които не следва да бъдат деконструирани в интеграционния процес.

При хоризонталното измерение водещо е постоянното обновяване на консенсуса относно общността на интересите, което може да бъде постигнато чрез иновативни модели за споделено разработване и изпълнение на политики и за което не е задължително приемането на наднационално законодателство. В допълнение, хоризонталното измерение отчита телеологичните ограничения на модела на демой-крацията - той не би следвало да води до асиметрични ефекти и въздействия за гражданите на отделните демоси. Тук е необходимо да се изследва и приложението на принципа на недискриминация при националната регулация на транснационални правоотношения. Хоризонталното измерение на модела също допуска наличието на преразпределение на икономически доход и упражняването на принуда, но само доколкото е обосновано от реална (а не твърдяна) общност на интересите на гражданите на съставните демоси.

3. Демой-крацията и институциите на Европейския съюз

По-долу са обобщени на високо ниво ключовите тенденции в институционалните траектории на институциите на Европейския съюз след Договора от Лисабон. Поради ограниченията, свързани с обема на текста, не е възможно да се представят детайлни резултати от изследването на всяка институция. Съдът на ЕС не е представен в анализа поради специфичния хоризонтален характер на неговите юрисдикционни правомощия. Обобщение на изводите е представено в табл. 2.

Таблица 2. Институционални траектории на някои институции на ЕС спрямо измеренията на модела на демой-крация.

Институция	Вертикално измерение	Хоризонтално измерение
Европейски съвет Съвет на ЕС	↓↑ Роля на председателя на Европейския съвет ↓ Ролята на Германия	↓ Доминантна позиция на „големите 3“ и „Севера“ в координацията на икономическите и социалните политики
Европейски парламент	↓ Опити за създаване на европейска публична сфера; ЕП като представител на „европейския“ суверен ↑ ЕП като коректив на „големите 3“?	↑ Борба с дискриминацията и социалното изключване ↓ Роля на популистските партии в ЕП
Европейска комисия	↓ Концентрация на правомощия; замразяване на разширяването; неуспех на европейската гражданска инициатива	↓ Подход „one size fits all“ при координацията на икономическите политики ↑ Предложения за гъвкава координация на енергийните и имиграционните политики
Европейска централна банка	↓ Ролята на Германия в процеса на вземане на решения от ЕЦБ	↓ Фокус върху ценовата стабилност

Легенда: ↑ Положителна тенденция от гледна точка на модела на демой-крация
 ↓ Отрицателна тенденция от гледна точка на модела на демой-крация

Европейски съвет и Съвет на ЕС

Институционалните траектории на Европейския съвет и Съвета на ЕС могат да се разглеждат паралелно, доколкото и двете институции би следвало да осигуряват, от една страна, равнопоставеното участие на държавите членки в процеса на вземане на решения, а от друга - дискурсивна среда за обновяване на консенсуса относно общността на интересите на европейските демоси.

С Договора от Лисабон беше въведена фигурата на постоянен председател на Европейския съвет. На пръв поглед тази институционална иновация би следвало да насърчи осигуряването на дискурсивна среда и първият председател на Европейския съвет Херман ван Ромпой положи значителни усилия да изгради ефикасен процес на вземане на решения (Puetter 2014:115). В същото време именно методите на работа на първия председател на Европейския съвет демонтират някои от постиженията на координационния механизъм, изграден „отдолу-нагоре“, в рамките на работните формати на Съвета на ЕС (Puetter 2014:123).

Кризата в еврозоната в периода след 2008 г. ясно показва, че и Европейският съвет, и Съветът на ЕС не успяват да осигурят подходяща среда за развитие на демой-кратизацията в Европейския съюз. На първо място, ограничените възможности за вземане на адекватни решения в рамките на правото на ЕС наложиха използването на извъндоговорни способности за преодоляване на кризата. На практика чрез Договора за фискална стабилност се демонстрира невъзможността да се постигне съгласие между държавите членки относно общността на икономическите интереси на европейските демоси (Weiler 2012:831). Второ, доминиращата роля на Германия, Франция, Великобритания и държавите от Севера в процеса на изработване на „решение“ на кризата доведе до трансформацията на равнопоставения дискурс между демосите в институционализиран диалог на кредиторите спрямо дължниците (Bellamy 2013:513).

Европейски парламент

Реформата с Договора от Лисабон безспорно разшири значително обхвата на правомощията на Европейския парламент в процеса на вземане на решения. В допълнение, след изборите през 2014 г. Европейският парламент успя реално да разшири обхвата на своите правомощия в област, която държавите членки доскоро намираха за изключително чувствителна - определянето на председателя и състава на Европейската комисия. Това дава основание да се говори за процес на частична парламентаризация на Европейския съюз (Георгиев 2015).

В същото време парламентаризацията, схващана като легитимационна стратегия, създава значителни рискове за институционалния баланс на Съюза, тъй като твърдяната роля на Европейския парламент се раз-

личава от реалната тежест на институцията. Ако парламентаризацията действа като легитимационна стратегия „на входа“, то би следвало на първо място да се повиши гражданското участие в процеса на вземане на решения на европейско ниво. Първите резултати са обезкуражаващи - въпреки всички усилия изборите за Европейски парламент не мобилизираха европейските гласоподаватели.

В по-дългосрочен план съществува рискът парламентаризацията да се използва като част от една по-широкообхватна стратегия за представяне на Европейския съюз като симулакрум на федерална държава (Георгиев 2015).

Би могло да се твърди, че Европейският парламент има положително влияние в процеса на демой-кратизация в две посоки. Първо, парламентът може да действа като своеобразен коректив на влиянието на „големите 3“ държави членки - Германия, Франция и Великобритания, в процеса на вземане на решения. На второ място, Европейският парламент има значителна роля за утвърждаване на хоризонталното измерение на демой-кратизацията чрез своята активна работа по политиките за недискриминация и борба със социалното изключване, както и младежката безработица (Barnard 2014).

Европейска комисия

По отношение на Европейската комисия, в допълнение на посочените проблематични измерения на опитите за парламентаризация на Съюза, следва да се отчете концентрацията на правомощия в настоящия председател на Комисията - Жан-Клод Юнкер. Юнкер въвежда редица новостите в състава и функционирането на Комисията - първи заместник-председател, водеща координационна роля на заместник-председателите в определени групи ресори, както и предварително уточнени стратегически приоритети за всеки комисар.

От една страна, посочените нововъведения са насочени към осигуряване на ефикасното функциониране на колективен орган за управление, съставен от 28 члена (Лаппоо 2014). От друга страна обаче, йерархизираната структура на Комисията може *de facto* да ограничи дискурсивния характер на законодателните предложения, особено като се вземат предвид критиките относно организацията на процеса на консултиране със заинтересованите страни (Marxsen 2015).

Положителното влияние на Комисията в процеса на демой-кратизация може да се търси най-вече в предложенията за гъвкава координация на някои ключови политики на държавите членки. По отношение на енергийната и имиграционната политика Комисията полага съществени усилия за установяването на общи принципи на тези политики на високо ниво като отправна точка за постигането на същински консенсус между държавите членки.

По отношение на координацията на икономическите политики Европейската комисия в голяма степен възприема нормативен модел, който не отчита спецификите на отделните държави членки (англ. „one size fits all“). Моделът се базира на убеждението, че чрез структурни реформи и отваряне на икономиките на държавите членки от Юга могат да се постигнат нивата на икономическо развитие, които имат държавите от Севера. На практика този модел обрича на неуспех не просто координацията на икономическите политики, но и застрашава бъдещето на единната европейска валута (Fitoussi & Saraceno 2013).

Европейска централна банка

Институционалната траектория на Европейската централна банка се оказва изключително негативна от гледна точка на модела на демой-крация. По отношение на вертикалното измерение ЕЦБ е ограничена от текущия си мандат спрямо управлението на еврозоната (запазване на ценовата стабилност) и абсолютния отказ на Германия за преговаряне на този мандат (Bellamy & Castiglione 2013:217).

На практика повечето мерки за противодействие на финансовата криза в еврозоната, предприети от ЕЦБ до началото на 2015 г., обслужват интересите на Германия и държавите от Севера. Несигурността относно паричната политика на ЕЦБ доведе до увеличаване на цената на публичния дълг на някои държави членки до неустойчиви нива, като едновременно с това допринесе за социалната, политическа и икономическа нестабилност в тези държави (Panico & Purificato 2013).

4. Заключение

От гледна точка на бъдещето на интеграционния процес моделът на демой-крация предлага разумна и устойчива алтернатива между двете възможни крайни състояния - разпад на Съюза или симулакрум на федерална държава. Въпреки това траекториите на институционално развитие на Съюза след Договора от Лисабон по-скоро отдалечават интеграционния процес от модела на демой-крация. Ключов проблем се оказва неспособността на институциите на ЕС да овладеят последиците на икономическата и финансовата криза по начин, позволяващ запазването на общността на интересите на европейските демоси. Доминантната позиция на Германия и Севера в процеса на координация на икономическите политики на държавите членки е неустойчива от гледна точка на процеса на демой-кратизация.

Необходими са нови, задълбочени изследвания относно проявлението на измеренията на демой-крацията в отделните политики на Европейския съюз, както и допълнителен анализ на вътрешните институционални динамики на отделните институции. Моделът дава възможност за истински нов тласък в политическите и правни изследвания на Европейския съюз.

Използвана литература:

Георгиев, В. (2015). *Tertium non datur: парламентаризация на интеграционната общност или нова задънена улица? Годишен сборник на катедра „Европеистика“*, 2015 г. (под печат).

Barnard, C. (2014) *EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future*. *Current Legal Problems* (2014) 67 (1): 199-237.

Bellamy, R. (2013) 'An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU, *Journal of European Integration*, 35:5, 499-516.

Bellamy, R. & Castiglione, D. (2013) Three models of democracy, political community and representation in the EU, *Journal of European Public Policy*, 20:2, 206-223.

Buess, M. (2015) European Union agencies and their management boards: an assessment of accountability and democratic legitimacy. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, Iss. 1, 2015.

Cheneval, F., Lavenex, S. & Schimmelfennig F. (2015) Democracy in the European Union: principles, institutions, policies. *Journal of European Public Policy*, Volume 22, Issue 1, 2015.

Coultrap, J. (1999). From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit. *Journal of Theoretical Politics* 11: pp. 107-35.

Fitoussi, J. & Saraceno, F. (2013) European economic governance: the Berlin-Washington Consensus, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, no. 3, 479-96

Glencross, A. (2014) *Politics of European Integration: Political Union or a House Divided?* Wiley Blackwell, Chichester.

Genschel, P. & Jachtenfuchs. M. (2015) Research Agenda: The European integration of core state powers. Paper for EUSA 2015, Boston, 46, March 2015

Lannoo, K. (2014) The Juncker Commission: A bold bid to restore the College. CEPS Commentaries, 11 September 2011.

Lindseth, P. L. (2014) Equilibrium, Democracy, and Delegation in the Crisis of European Integration. *German Law Journal*, 15:529

Marxsen, C. (2015) Open Stakeholder Consultations at the European Level - Voice of the Citizens?. *European Law Journal*, 21: 257-280.

Menendez, A. J. (2009). The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational *Volonté Générale*. *European Law Journal*, Vol. 15, No. 3, May 2009, pp. 277-308.

Panico, C. & Purificato, F. 2013. Policy coordination, conflicting national interests and the European debt crisis, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, no. 3, 585-608.

Puetter, U. (2014) *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press, 2014

Szczerbiak, A. (2001), Polish Public Opinion: Explaining Declining Support for EU Membership. *Journal of Common Market Studies*, 39: 105-122.

Weiler, J. (2012) In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European Integration* 34, no. 7: 825-41.

Weiler, J. H. H., Haltern, U. & Mayer, F. R. (1995). *European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces*. European University Institute, 1995.