

# **Преосмисляне и реформа на Европа.**

## **Предложения за поставяне на ново начало на ЕС.**

22.06.2016

Mehr Demokratie e.V. (Повече демокрация)

Arbeitskreis Europa und Welt (Изследователски комитет Европа и свят)

За контакти:

Щефан Падберг, [stefan.padberg@mehr-demokratie.de](mailto:stefan.padberg@mehr-demokratie.de)

Карл-Мартин Хентчел, [karl.m.hentschel@mehr-demokratie.de](mailto:karl.m.hentschel@mehr-demokratie.de)

## Съдържание

<b>Новата Европа: демократична, опростена, децентрализирана</b> .....	<b>2</b>
1-ви стълб: Конституция на ЕС, приета от гражданите .....	2
2-ри стълб: Демократично легитимирани институции .....	3
3-ти стълб: Въвеждане на пряка демокрация .....	5
4-ти стълб: Децентрализация и регионализация.....	5
<b>Допълнителни въпроси</b> .....	<b>7</b>

## **Новата Европа: демократична, опростена, децентрализирана**

Въпреки различните интереси, които могат да съществуват в нашето ежедневие, ние, гражданите на Европа, споделяме много общи задачи и проблеми. Ето защо ние искаме да намерим решения заедно и да бъдем способни да си помагаме. Ние всички живеем в една къща, нашата „европейска къща“. Ето защо ние трябва да разговаряме помежду си за строителния план за тази къща. Планът се състои от основните принципи и ценности, както и от институционалните и процедурните правила, съгласно които демокрацията на европейско равнище трябва да работи.

Наясно сме, че сегашният ЕС вече е уникален по рода си субект. Това е единственият транснационален блок със законодателна компетентност. Не сме имали модели за развитие на европейската демокрация досега; няма и да има установени модели за по-нататъшно развитие на европейската демокрация. Трябва да сме креативни и да изобретим нещо съвсем ново, точно както националната държава е била изобретена преди повече от 200 години.

Процесът на реформиране на ЕС ще успее само ако се различава значително от следвания досега път. Ще трябва да обсъдим преразпределение на властта между четирите политически нива (общини, региони, национални държави, ЕС). Целта трябва да бъде прехвърлянето на компетентностите обратно към нива, по-близки до гражданите. Предвиждаме както ЕС, така и държавите-членки да имат задължения в този процес на децентрализация. Властта, натрупана на равнище ЕС, изисква по-строга легитимация от преди. Ето защо предлагаме следните стълбове на нашата европейска къща:

### **1-ви стълб: Конституция на ЕС, приета от гражданите**

Тежестта и честотата на вземаните решения на равнище ЕС, които имат силно влияние върху целия ни живот, изискват политическата власт на равнище ЕС – в рамките на Конституцията – да бъде по-добре легитимирана, отколкото днес.

a) Конституцията като „Основата“ на новия Европейски съюз.  
Обединяването на Европа трябва да се осъществи въз основа на общи принципи, които обикновено биват определяни в конституция. Тази конституция ще се основава на обичайните принципи на правата на човека, свободата и демокрацията, върховенството на закона и разпределението на властите. Хартата на основните права на ЕС трябва да бъде част от тази нова конституция. Тази конституция ще издигне едно допълнително политическо ниво. Държавите-членки обаче няма да загубят своя международен суверенитет.

b) Гражданска конвенция като „строител“ на новия Европейски съюз.

Новата Европа е нещо повече от съюз на правителства, които не са склонни да отдават своята власт на други нива. Новият ЕС изисква мащабна политическа мобилизация на гражданите, гражданското общество, партиите и парламентите, както и широк политически дебат с възможност за участие на гражданите.

Целта на такава мобилизация трябва да бъде учредяването на пряко избран конституционен орган, свикан от гражданите на ЕС – и поради това трябва да се нарича Гражданска конвенция. Такъв пряко избран орган има най-добрия шанс да преодолее идващите от всички политически посоки възражения и застои, и да създаде истинска европейска конституция. Резултатът трябва да бъде предаден впоследствие за гласуване на суверените, и по този начин на гражданите, в общоевропейска бюлетина.

Гражданите ще имат последната дума чрез общоевропейска бюлетина. Проектът на Конституцията ще бъде приет или отхвърлен с обикновено мнозинство. В допълнение към общоевропейското мнозинство от гласоподаватели, за приемането на конституцията е необходимо квалифицирано мнозинство от всички държави-членки. Например, би могло да се приеме мнозинство от две трети, три четвърти или четири пети. Решението относно съотношението на това квалифицирано мнозинство ще се основава на съображението за балансиране на „легитимиране“ срещу „практичност“.

Ако това двойно мнозинство не бъде постигнато, конституцията ще бъде отхвърлена и ще започнат нови обсъждания и преговори. Ако се постигне двойното мнозинство, конституцията ще влезе в сила във всички държави-членки. Впоследствие държавите-членки, в които конституцията е била отхвърлена, ще трябва да решат дали искат да се възползват от правото си да напуснат Европейския съюз и да се включат в други договорни отношения с ЕС.

Преди да започне процесът по свикване на конвенцията, той трябва да бъде изложен в Договор за конвенцията, по който всички участващи държави да постигнат съгласие.

## **2-ри стълб: Демократично легитимирани институции**

Голяма и сложна организация като ЕС изисква добре премислена и балансирана структура на властта. Според нашите разбирания, класическите решения „президентска република“ или „парламентаризъм“ не могат просто да бъдат трансферирани на ниво ЕС, по начина, по който са установени в държавите-членки в една или друга форма.

Огромната власт на пряко избран държавен глава, повече или по-малко способен да действа като „временен цар“, прави непривлекателни за ЕС президентските системи, подобни на тази в САЩ.

Но парламентарната система с мнозинство, избрано от парламента, също не изглежда подходяща за Европа. Съществува риск националните правителства да се противопоставят на европейското правителство. Друг възможен риск е разделението между мнозинството и опозицията да следва национални или регионални граници, например между Южна и Източна Европа или между старите и новите държави-членки на ЕС.

Следователно, нашето предложение следва швейцарския модел. Швейцария, единствената държава в света без „истинско правителство” (Насим Талеб), е установила пряка връзка, в която всеки гражданин участва, между суверена, общините, кантоните и федерацията.

а) Парламент на ЕС

Отправната точка за нашите съображения е как Европейският парламент функционира днес. Това е най-добре легитимираната институция на ЕС. Харесваме относително открития характер на дебатите, които не са изкривени от въпроса „за или против правителството сте?”. Абсолютно необходимо е този характер да бъде запазен. Смятаме обаче, че Европейският парламент трябва да получи правото на законодателна инициатива и изключителното право да определя бюджета на ЕС.

б) Европейски сенат вместо Съвета на министрите

Както всички федерални държави, новият ЕС ще изисква и втора парламентарна камара, която представлява държавите-членки, така че по-малките, по-слабо населени държави да не бъдат пренебрегнати. Тази камара обаче не трябва да се състои от представители на националните правителства, подобен модел на което се наблюдава в Бундесрата (Федералния съвет) в Германия или в настоящия Европейски съвет. Това води до смесване на изпълнителните и законодателните органи. Тези представители често изтъкват интересите на своите национални правителства, чиято основна цел е да оцелеят в следващите избори у дома. Намирането на възможно най-добро решение за европейските граждани е едва втори приоритет за тях.

Ето защо предлагаме Европейският сенат да бъде втора Камара на държавите, която да се състои от пряко избрани представители (сенатори) на съответните национални региони.

в) Колегиален съвет на ЕС вместо Европейска комисия

Начело на изпълнителния орган на ЕС – като европейска администрация – предлагаме Колегиален съвет, който прилича повече на модела на Федералния съвет на Швейцария, отколкото на настоящата Европейска комисия, чиито членове са делегирани от националните правителства. Тъй като едно от основните предизвикателства за Европа е да представлява разнообразие от нации, региони и традиции, създаването на правителство на мнозинството, което поляризира общественото мнение, не е подходящ инструмент.

### **3-ти стълб: Въвеждане на пряката демокрация**

Ние лобираме за гражданска инициатива и граждански референдум на равнище ЕС. Те са основните права на гражданите в съвременните демократични държави, така че те трябва да бъдат част от новата конституция. Смятаме, че пряката демокрация помага да се предотврати бюрократизирането и отдалечаването на европейския политически елит от останалата част на обществото.

#### **a) Инициатива**

Гражданите трябва да получат задължителното право да поставят теми в политическия дневен ред на равнище ЕС. Ако не могат да проникнат в институционалната структура на ЕС, гражданите имат нужда от правото да гласуват по тези въпроси. За тази цел Европейската гражданска инициатива трябва да стане част от напълно валидно европейско гражданско законодателство. По този начин инициаторите биха имали правото да се стремят към общоевропейско гласуване, ако Парламентът отхвърли гражданската им инициатива.

#### **b) Референдум**

Гражданите трябва да запазят последната дума в законодателния процес. Ако минимален брой граждани изискат „факултативен референдум на ЕС“, закон, решен от Европейския парламент, ще бъде подложен на гласуване. Законът ще влезе в сила само ако гражданите го одобрят в общоевропейски вот. Една трета от националните държави трябва също да имат тази възможност. Трябва да бъде задължително промените в конституцията да бъдат подлагани на гласуване в референдум на гражданите на ЕС („задължителен референдум на ЕС“).

#### **c) Двойно мнозинство**

За решенията на гражданите, засягащи целия ЕС, трябва да се прилага принципът на двойното мнозинство. Така, за да бъде валиден референдум и/или обществен вот, в допълнение на мнозинството от избирателите, държавите-членки също трябва да постигнат квалифицирано мнозинство.

### **4-ти стълб: Децентрализация и регионализация**

Такава голяма организация като ЕС – включваща повече от 30 народа, почти толкова държави-членки, безброй региони с разнообразни езици, диалекти и култури – трябва да бъде възможно най-децентрализирана.

#### **a) Институционална структура от собствен тип**

Новата Европа не може да бъде национална държава. За нас децентрализацията като основен принцип на структурата на държавата означава, че компетентностите се намират на нивата, на които те са най-добре упражнявани и управлявани. В класическата национална държава, властта е централизирана на най-високо ниво. Държавата отдава власт с неохота на по-ниските нива.

Съвместна Европа трябва да бъде индивидуална конструкция, която постоянно се развива от гражданите, с децентрализирана структура. Швейцария и засилената общинска демокрация в Скандинавските страни са най-подходящите модели за това.

Следователно ние лобираме за укрепване на общините и регионите, съответно федералните области, и за позициониране на компетентности на най-ниското възможно ниво. Ние вярваме, че съответните правила в Дания или Швеция, където повечето политически решения се вземат в общините, са образцови. Гражданите трябва да управляват основните въпроси на обществените разпоредби на равнище, възможно най-близко до местното, в пряк обмен на мнения и интереси.

b) Каталог на компетентностите

Компетентностите на равнище ЕС ще се съдържат в конституцията в каталог на компетентностите. Структурата на компетентностите трябва да бъде по-лесна за изменение, отколкото в момента. „Споделена компетентност” (в съответствие с член 4 от ДФЕС) следва да се избягва, доколкото е възможно, така че гласоподавателите да знаят кой за каква политика отговаря, когато гласуват. Според нас само няколко компетентности трябва да бъдат разпределени на равнище ЕС, но тези компетентности следва да бъдат възможно най-всеобхватни.

c) Данъци и финанси

Децентрализацията също така изисква всяко ниво да има свои собствени приходи, с които да може свободно да се разпорежда. Многобройните програми за финансиране на ЕС, които ангажират ЕС с управлението на местно равнище, трябва да се подменят стъпка по стъпка чрез система на фискално изравняване. Тя може да бъде организирана подобно на националните държави между регионите (федералните щати) и общините. Това би позволило самостоятелни и демократични решения в общинските, регионалните или националните парламенти за това как трябва да се харчат приходите от данъчно облагане. Вярваме, че вертикалната фискална система за изравняване в ЕС следва да бъде препратена директно към регионите, за да се укрепи позицията им в националните държави. Естествено, това изисква регионите да разполагат със собствени парламенти, които могат да вземат решения за разпределението на ресурсите.

d) Доброволно сътрудничество и оттегляне

Растящото политическо сътрудничество между европейските държави трябва да бъде доброволно. Така само държавите-членки, които постигат съгласие за развитие в определени области, ще могат да разработват съвместната си политика за тези области. Следователно, когато такава политика е поставена пред Европейския парламент, само депутати от участващите държави ще гласуват. Например, ако законът засяга еврото или Шенген, държавите-членки извън Евророната и Шенген биха имали само консултативна функция.

Държавите-членки следва да имат правото да напуснат новия ЕС по всяко време, ако мнозинството от гражданите изиска това в публичен референдум. Споразумения или конституции без право на оттегляне са нежелателни от демократична гледна точка.

Ние разбираме децентрализацията като организация, която позволява на всяка административна единица (общини, окръзи, региони, държави) да се отделя от висшестоящото звено – чрез гражданска инициатива и граждански референдум. Ако е приложимо, те могат да се слеят с друго административно звено.

#### **Допълнителни въпроси**

Документът, изразяващ позицията ни, предоставя преди всичко указания за демокрацията, върховенството на закона и разделението на властите. Основният въпрос е да се контролира властта на държавата. Ако искаме развитието на европейските институции да отговаря на настроенията на гражданите, трябва да вземем под внимание, че съществуват допълнителни проблеми и центрове на властта. Примери за това са:

- Високата пазарна концентрация на медиите, независимо дали са печатни, телевизионни и социални медии; комерсиализацията и някои медийни закони, които заплашват да ограничат свободата на медиите;
- Засилване на посегателствата на правителствата към съдебната власт, както понастоящем в Полша и Унгария;
- Огромното влияние и непропорционалната власт на международно действащите търговски предприятия („глобални играчи“), които силно влияят на законодателството за собствена изгода; развятия, които разрушават социалната справедливост и увеличават броя на хората, живеещи в бедност;
- Властта на банките, работещи в световен мащаб, и инвеститорите, които са в състояние да накарат дори правителствата на големите държави да вземат решения в тяхна полза;
- Нарастващата пропаст между по-богатия Север и по-бедния Юг на ЕС – проблем, който се влоши от някои недостатъци в структурата на Евророната;
- Ролята на ЕС в международната търговска политика и в международните споразумения като ТПТИ и СЕТА.



Конституционната рамка за Европа трябва да вземе предвид тези проблеми и да осигури рамки и ограничения за политиките на европейско равнище. Mehr Demokratie обсъжда тези въпроси в изследователската група Европа и света. За нас един аспект играе най-важната роля: Как да гарантираме влиянието на гражданите в такава среда? Състоянието на тази дискусия ще бъде публикувано скоро.