

Брюксел, 14.2.2018г.
COM(2018) 95 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

**Европа на резултатите: институционални възможности за по-ефективна работа на
Европейския съюз**

*Принос на Европейската комисия към неофициалната среща на лидерите
от 23 февруари 2018 г.*

„Трябва да подобрим комуникацията помежду си — между държавите членки, с институциите на ЕС, и най-вече с нашите граждани.

Трябва да внесем повече яснота в решенията си. Да използваме ясен и честен език. Да насочим вниманието си към очакванията на гражданите, смело и непоколебимо да се противопоставяме на опростенческите решения на екстремистките или популистки политически сили.“

Декларация от Братислава, 16 септември 2016 г.

„Бъдещето на Европа е в собствените ни ръце и [...] Европейският съюз е най-добрият инструмент за постигането на нашите цели.

Ние желаем Съюзът да действа мащабно по важните въпроси и скромно по маловажните.

Ще поощряваме един демократичен, ефективен и прозрачен процес на вземане на решения и постигането на по-добри резултати.“

Декларация от Рим, 25 март 2017 г.

„За да успеем в Европа, трябва да сложим край на това изкуствено противопоставяне на Съюза и неговите държави членки.

Нашият Съюз може да бъде изграден само с държавите членки и никога срещу тях.“

Жан-Клод Юнкер, Страсбург, 17 януари 2018 г.

Европа на резултатите: институционални възможности за по-ефективна работа на Европейския съюз

Принос на Европейската комисия към неофициалната среща на лидерите

от 23 февруари 2018 г.

В критичен момент, на 16 септември 2016 г., европейските лидери се обединиха около положителна европейска програма под формата на Декларацията и Пътната карта от Братислава. Това бе както признание, че ЕС е в най-добра позиция да отговори на предизвикателствата, пред които сме изправени, така и ангажимент за по-добър отговор на нуждите на европейските граждани чрез постигане на осезаеми резултати по набор от ключови приоритети. Лидерите признаха, че само колективната решимост за съвместно постигане на резултати в областите от значение ще помогне да се намали разминаването между формулираните на хартия обещания и очакванията на хората.

Над година по-късно методът от Братислава дава резултати. ЕС постигна реален напредък в области, като управлението на границите, отбраната, инвестициите, цифровата икономика, образованието и културата, както и социалното измерение на вътрешния ни пазар. Този нов метод бе подсилен с програмата на лидерите от октомври 2017 г., в която се описва ясно какво Европейският съюз възнамерява да постигне през следващите 16 месеца — до изборите за Европейски парламент.

Създаването на Европа, която осигурява резултати за всички европейски граждани и отговаря на техните очаквания, е това, върху което трябва да се съсредоточи съвместната ни работа. Ето защо въпросите от институционален характер логично минаха на заден план.

Европейската комисия продължава да вярва, че сега не е моментът за абстрактни дискусии за институционална реформа. Съществуват обаче редица практически действия, които могат да бъдат предприети въз основа на действащите Договори и благодарение на които Съюзът ни ще изпълнява по-ефективно ключовите си приоритети. В крайна сметка общите ни институции и съвместно договорените ни процедури за вземане на решения са средствата, чрез които сме в състояние да изпълняваме това, което сме обещали, и това, което гражданите очакват от нас.

Поради това Европейската комисия приветства решението на председателя Туск да насрочи дискусия между лидерите по институционални въпроси за 23 февруари 2018 г. За да се допринесе към тази дискусия, в настоящото съобщение се излагат различни възможности — в съответствие с настоящата рамка на Договорите — за подобряване на ефективността на работата на Европейския съюз. Настоящото съобщение се придружава от препоръка за засилване на европейския характер и ефикасността на

провеждането на изборите за Европейски парламент през 2019 г., с която се актуализират и допълват някои елементи на препоръката на Комисията от 2013 г.¹

1. Водещи кандидати: основата за политическа Европейска комисия, която отговаря в по-голяма степен на реалностите в Европа

Европейският съюз е както съюз на държави, така и съюз на граждани. Гражданите се представляват пряко чрез Европейския парламент и непряко чрез своите правителства, които работят съвместно в рамките на Съвета и на Европейския съвет². Председателят на Европейската комисия черпи и от двата източника на легитимност: той се предлага от лидерите в рамките на Европейския съвет и след това се избира от Европейския парламент.

През 2014 г. съгласно новата система с водещи кандидати (Spitzenkandidaten) европейските политически партии посочиха „водещи кандидати“ преди провеждането на изборите за Европейски парламент. Чрез тази система съревнованието между различните политически програми бе свързано с конкретни личности и се повиши интересът към паневропейските предизборни кампании. Въпреки че не обърна тенденцията на спад в избирателната активност, наблюдавана при предходни избори за Европейски парламент³, системата с водещи кандидати спомогна за нейното спиране⁴, тъй като въведе по-голям елемент на информация и избор⁵.

Системата с водещи кандидати не представлява преки избори за председател. За председател на Европейската комисия не се избира автоматично кандидатът на партията, получила най-големия дял от гласовете. На тази длъжност бива избран кандидатът, който успее да получи подкрепата на мнозинството първо в Европейския съвет, в съответствие с Договорите⁶, а след това в Европейския парламент. Припомня се, че съгласно Договорите Европейският парламент и Европейският съвет са съвместно отговорни за гладкото протичане на процеса, водещ до избирането на председател на Европейската комисия. Държавите членки се съгласиха представители

¹ Препоръка на Комисията от 12 март 2013 г. относно подобряване на демократичността и ефикасността на провеждането на изборите за Европейски парламент (2013/142/EC) — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=BG>.

² Член 10, параграф 2 от Договора за Европейския съюз.

³ Избирателна активност при изборите за Европейски парламент: 1979 г.: 61,99 %; 1984 г.: 58,98 %; 1989 г.: 58,41 %; 1994 г.: 56,67 %; 1999 г.: 49,51 %; 2004 г.: 45,47 %; 2009 г.: 42,97 %; 2014 г.: 42,61 %.

⁴ Спад в избирателната активност в сравнение с предходни избори за Европейски парламент: 2004 г.: 4,04 процентни пункта; 2009 г.: 2,5 процентни пункта; 2014 г.: 0,36 процентни пункта.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Доклад относно изборите за Европейски парламент през 2014 година (COM(2015) 206 от 8 май 2015 г.).

⁶ Член 17, параграф 7 от Договора за Европейския съюз: „Като се вземат предвид изборите за Европейски парламент и след провеждане на съответни консултации, Европейският съвет, като действа с квалифицирано мнозинство, предлага на Европейския парламент кандидат за длъжността председател на Комисията. Този кандидат се избира от Европейския парламент с мнозинството на членовете, които го съставляват. Ако този кандидат не получи необходимото мнозинство, Европейският съвет, като действа с квалифицирано мнозинство, предлага в срок от един месец нов кандидат, който се избира от Европейския парламент според същата процедура.“

на Европейския парламент и на Европейския съвет да провеждат необходимите консултации⁷, преди Европейският съвет да вземе решение.

През 2014 г. водещият кандидат, чиято партия получи най-големия дял от гласовете, беше този, който имаше най-добри шансове да получи подкрепата на мнозинството както в Европейския съвет, така и в Европейския парламент.

Процесът с водещи кандидати — след като резултатът от него бе потвърден от Европейския съвет на 27 юни 2014 г. и от Европейския парламент на 15 юли 2014 г. — бе важен фактор, който позволи на Комисията „Юнкер“ да бъде по-политическа и по-съсредоточена в избора си на политики. Това се дължи и на Стратегическата програма с ключови приоритети, изготвена от Европейския съвет през юни 2014 г.⁸, която бе използвана при изготвянето на 10-те точки в Политическите насоки, въз основа на които председателят Юнкер бе избран от Европейския парламент и които естествено отразяваха програмата, с която той проведе кампанията си в целия Съюз. Това помогна да се покаже, че европейските институции и държавите членки могат да работят заедно и да постигат резултати по въпроси, които вълнуват гражданите и наистина налагат действия на европейско равнище. Всичко това имаше за цел да допринесе за намаляване на усещането за разделение между „Брюксел“ и държавите членки.

Провеждането на кампания в цяла Европа и преките контакти с гражданите и с избрани представители на местно, регионално и национално равнище придадоха по-голяма отчетност на успелия водещ кандидат през 2014 г. Благодарение на този процес председателят на Европейската комисия имаше възможност да подхожда по-избирателно при избора на приоритети за намеса на европейско равнище, базирайки се на обща програма, с която са се ангажирали всички институции. Това помогна на Европейската комисия да набележи областите, в които са необходими действия на Съюза, и тези, в които такива действия не са необходими. Ето защо „да се действа мащабно по важните въпроси и скромно по маловажните“ е подходът, който бе застъпен от Комисията „Юнкер“ и подкрепен в Декларацията от Рим⁹.

Като цяло системата с водещи кандидати се отрази положително на отношенията между институциите на ЕС, а следователно и на ефективността на тяхната работа.

Според някои следващата крачка би била председателят на Европейската комисия да се избира пряко от гражданите¹⁰. За това обаче ще е необходима промяна на Договора.

Въз основа на настоящите Договори експериментът от 2014 г. следва да продължи¹¹ и да бъде подобрен. Европейската комисия счита, че съществуват практически действия,

⁷ Декларация 11 по член 17, параграфи 6 и 7 от Договора за Европейския съюз, приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

⁸ Стратегическа програма за Съюза в период на промени — Европейски съвет, 26 и 27 юни 2014 г. — https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf.

⁹ Декларация на ръководителите на 27 държави членки и на Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия: <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

¹⁰ Вж. например речта на Волфганг Шойбле, произнесена при получаването на наградата „Карл Велики“ през 2012 г.: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extrait-par-wolfgang-schaeuble>.

¹¹ „Ако искаме да укрепим демокрацията в Европа, не трябва да се отказваме от малкия демократичен напредък, постигнат с излъчването на водещи кандидати, т.нар. Spitzenkandidaten. Бих искал този опит да

които могат да бъдат предприети за подобряване на процеса, като същевременно се зачита балансът между институциите на ЕС и между държавите членки.

Ще бъде важно да продължат откритите дискусии относно най-добрия процес, който да отразява уникалния демократичен характер на Европейския съюз и двойната легитимност на Европейската комисия, представляваща както всички европейски граждани, така и всички държави членки. Процесът следва да бъде доразвит, за да доведе до истински европейски дебати относно тази Европа, която искат гражданите и държавите членки, като се стъпи на положителния принос от процеса от 2014 г.

Избирането на водещи кандидати по-рано, отколкото при последните избори — в най-добрия случай до края на 2018 г. — и започването на кампанията по-рано ще дадат на гласоподавателите по-голяма възможност да се запознаят с кандидатите и с политическите програми, които те подкрепят¹². Това ще предостави на кандидатите, включително тези, които заемат длъжност в изпълнителната власт като държавен или правителствен ръководител, министър или член на Европейската комисия, повече време да посетят държавите членки, за да „измерят пулса“ на Европа и да се запознаят с темите, които вълнуват гражданите. През 2014 г. европейските политически партии избраха кандидатите си на сравнително късен етап от процеса, вследствие на което им останаха само няколко седмици, през които да проведат кампанията си и да създадат собствен профил на целия континент.

Начинът, по който водещите кандидати се избират от европейските политически партии, също може да е от значение. Ако европейските политически партии, които обединяват национални и регионални политически партии със сходни възгледи и техните ръководители, провеждат например първични избори, за да изберат своите кандидати, процесът на запознаване и изграждане на профил може да започне по-рано. Чрез представянето на съревнование между личности с различни идеи това може да породви по-голям интерес към кампанията и последващите избори за Европейски парламент.

Връзките между националните и европейските политически партии следва да са по-видими и да насърчават по-голямата откритост в европейския политически пейзаж. В целенасочено предложение за реформа на европейските политически партии и фондации¹³, представено с обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Европейската комисия предложи да се изисква задължителна степен на прозрачност за тези връзки за европейските политически партии, кандидатстващи за финансиране от бюджета на ЕС (а именно логото и програмата им да се публикуват на уебсайтовете на националните и регионалните партии, членуващи в тях). Държавите членки и самите

се затвърди.“ — Жан-Клод Юнкер, председател на Европейската комисия в обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Страсбург, 13 септември 2017 г.

¹² „Бих искал да видя европейските политически партии да започнат кампаниите си за следващите европейски избори много по-рано, отколкото в миналото. Твърде често общоевропейските избори бяха ограничени до нищо повече от сбор от националните кампании. Европейската демокрация заслужава повече.“ — Жан-Клод Юнкер, председател на Европейската комисия в обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Страсбург, 13 септември 2017 г.

¹³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (COM(2017) 481 от 13 септември 2017 г.).

политически партии могат доброволно да направят и повече — например да добавят логото на европейските политически партии в материалите за кампанията и в бюлетините. Националните и регионалните политически партии следва да заемат ясна и отличаваща се позиция по основните въпроси, обсъждани в европейските дебати. Националните и регионалните политически партии, включително тези, които не са свързани с европейски политически партии, следва също ясно да обявят намеренията си да участват в (съществуващи или потенциални нови) политически групи в Европейския парламент и избора си за председател на Европейската комисия.

Медиите имат важна роля във всяка предизборна кампания. През 2014 г. в няколко държави членки телевизионните дебати между кандидатите за длъжността председател на Европейската комисия бяха излъчени по няколко големи телевизионни канала (например ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI и Euronews), докато в други държави членки те бяха отразени само повърхностно или въобще не бяха отразени. Това бе добро начало, но не е достатъчно. За 2019 г. и за да се насърчи широкото, балансирано и безпристрастно отразяване, ще бъде желателно по основните обществени канали във всяка държава членка да бъде излъчен поне един телевизионен дебат между водещите кандидати. Във всеки случай излъчваните в медиите дебати относно съдържанието и предизвикателствата на изборите за Европейски парламент могат да допринесат за повишаване на осведомеността и участието на гражданите.

2. Правна уредба за изборите за Европейски парламент през 2019 г.

Лидерите в Европейския съвет трябва да вземат решение, въз основа на предложение на Европейския парламент и с неговото одобрение на окончателния текст, относно **състава на Европейския парламент за мандата 2019—2024 г.** Преди провеждането на изборите за Европейски парламент е необходимо решение за преразглеждане на разпределението на местата между държавите членки, като оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза през март 2019 г. също трябва да бъде взето под внимание. Понастоящем Обединеното кралство има 73 места.

Съществуват няколко възможности:

- броят на местата в Парламента да бъде намален от максималните 751 места, разрешени от Договорите;
- местата да бъдат преразпределени между другите държави членки;
- неизползваните места да бъдат запазени за бъдещо разширяване на Съюза;
- неизползваните места да бъдат запазени за евентуалното създаване на транснационален избирателен район.

На 7 февруари 2018 г. Европейският парламент предложи съчетание от първите три варианта: да се намали общият брой членове на 705, да се преразпределят 27 места, а оставащите неизползвани места да се запазят за разширяване. При все че не се призовава за създаването на **транснационален избирателен район**, в резолюцията на Европейския парламент се припомня, че такава стъпка ще трябва да се предвиди в разпоредбите на ЕС, уреждащи изборите за Европейски парламент, за които съществува предложение на Европейския парламент от 2015 г. За да бъдат променени тези разпоредби, е необходимо единодушното одобрение на Съвета и одобрението на Европейския парламент на

окончателния текст, а след това този текст да бъде ратифициран от всяка държава членка в съответствие с конституционните ѝ изисквания.

Няколко държави членки¹⁴ наскоро изразиха подкрепа за транснационален изборителен район, докато други¹⁵ изразиха несъгласието си по отношение на създаването на такъв район.

Транснационалният изборителен район може да подсили европейското измерение на изборите, като предостави на кандидатите възможност да достигнат повече граждани в цяла Европа. Той може да бъде съвместим със системата с водещи кандидати, тъй като, може да се твърди, ще създаде европейско пространство за обществени дебати и ще повиши видимостта на ролята на европейските политически партии¹⁶.

Ако бъде създаден транснационален изборителен район, ще бъде важно да се гарантира, че членовете на парламента ще могат да представляват и общуват отблизо с гласоподавателите, които са ги избрали, както по съображения за отчетност, така и за да могат да повдигнат за обсъждане темите, които вълнуват техните гласоподаватели.

Изборителната система вече се преразглежда. През 2015 г. Европейският парламент представи официално предложение за **реформа на изборителното право на Европейския съюз**¹⁷. Решение трябва да бъде взето до май 2018 г., ако искаме то да породи действие навреме за следващите избори за Европейски парламент. В допълнение към транснационалният изборителен район предложението на Европейския парламент подкрепя реформа на изборителното право на ЕС, за да се насърчи европейският характер на тези избори. В него се предвиждат: еднакъв краен срок за изготвянето на кандидатските листи и на изборителните списъци в целия ЕС; възможност за гражданите на ЕС, пребиваващи извън Съюза, да участват в изборите; насърчаване на държавите членки да разрешат гласуването по пощата, електронното гласуване и гласуването по интернет; балансирани от гледна точка на пола кандидатски листи; повишаване на

¹⁴ Например: Еманюел Макрон, президент на Френската република, 26 септември 2017 г. — <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>;

Лео Варадкар, министър-председател на Ирландия — 17 януари 2018 г. —

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//EN&language=EN>;

Среща на върха на южните държави от Европейския съюз (Кипър, Франция, Гърция, Италия, Малта, Португалия и Испания) —

Рим, 10 януари 2018 г. — Declaration: Bringing the EU forward in 2018 —

<http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

¹⁵ Среща на върха на V4 — държавите от Вишеградската група (Чешката република, Унгария, Полша и Словакия) — Будапеща, 26 януари 2018 г. — Изявление относно бъдещето на Европа — <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

¹⁶ „Привърженик съм и на идеята да имаме транснационални листи на европейските избори, въпреки че ми е известно, че това е идея, срещу която немалка част от вас възразяват.“ — Жан-Клод Юнкер, председател на Европейската комисия в обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Страсбург, 13 септември 2017 г.

¹⁷ Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2015 г. относно реформата на изборителното право на Европейския съюз (2015/2035(INL)).

видимостта на европейските политически партии чрез поставяне на имената и логото им върху бюлетините; и прозрачни и демократични процедури за подбор на кандидати.

Ключово предложение бе да се определи праг между 3 и 5 процента от подадените гласове за държавите членки с един изборителен район и за изборителните райони с над 26 места в случаите, при които се използва система на листите. Тези прагове допринасят за намаляване на политическата разпокъсаност в Парламента след избора на неговите членове, което прави вземането на решения по-ефикасно. При вземането на решение по това предложение трябва да се обърне дължимото внимание на това да се гарантира, че са представени различни становища и че се зачитат различните традиции на държавите членки.

3. Състав на Европейската комисия

Понастоящем колегиумът на членовете на Комисията се състои от 28 членове — по един от всяка държава членка.

В член 17, параграф 5 от Договора за Европейския съюз се предвижда, че считано от 1 ноември 2014 г., Европейската комисия трябва да се състои от брой членове, който отговаря на две трети от броя на държавите — членки на ЕС (за Съюз от 27 държави членки това означава 18 комисари), освен ако не бъде взето друго решение.

През 2009 г., преди втория референдум в Ирландия за ратифициране на Договора от Лисабон, Европейският съвет постигна съгласие да приеме решение, с което се гарантира, че броят на членовете на Европейската комисия ще съответства на броя на държавите членки.

Сега Европейският съвет трябва да направи преглед на Решението си от 22 май 2013 г.¹⁸ **Лидерите ще трябва да решат дали да запазят Европейска комисия с един член от всяка държава членка, или да намалят размера ѝ.** При по-малка Европейска комисия Договорът постановява, че членовете ѝ ще се избират въз основа на строго равнопоставена за държавите членки ротационна система, която отразява демографското и географското многообразие на всички държави членки.

Един по-малък изпълнителен орган на теория ще бъде по-ефективен в работата си, ще се управлява по-лесно и ще позволи да бъде постигнато по-балансирано разпределение на портфейлите между неговите членове, както изтъкнаха наскоро няколко лидери¹⁹. В такъв случай Европейската комисия ще трябва да обръща специално внимание на това да гарантира пълна прозрачност в отношенията си с всички държави членки²⁰.

¹⁸ В Решението от 22 май 2013 г. се постановява следното: „Европейският съвет прави преглед на настоящото решение (...) преди назначаването на първата Комисия след датата на присъединяване на тридесетата държава членка или след назначаването на Комисията, която следва тази, която трябва да поеме задълженията си на 1 ноември 2014 г., като се приема по-ранната от двете дати.“

¹⁹ Еманюел Макрон, президент на Френската република, 26 септември 2017 г. — „Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.“ <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Себастиан Курц, канцлер на Австрия, в програмата на Австрийската народна партия (ÖVP) за изборите в Австрия през 2017 г. — <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>.

²⁰ Декларация 11 по член 17 от Договора за Европейския съюз, приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

Малък изпълнителен орган означава обаче, че някои държави членки няма да имат свой гражданин на политическото равнище на институцията. Запазването на един член на Европейската комисия от всяка държава членка има предимството, че се запазва пряк канал за комуникация с гражданите и националните органи във всички държави членки. Например членовете на Комисията „Юнкер“ доказаха, че са съществена връзка за осъществяването на контакт с държавите, от които произхождат, общувайки на националния език, включително като проведеха над 657 посещения за информиране на членовете на националните парламенти и провеждане на дискусии с тях.

В случай че бъде взето решение да се запази по един комисар за всяка държава членка, също ще бъдат нужни организационни промени, за да се гарантират отчетност, единство и ефективност. Комисията „Юнкер“ структурира работата си въз основа на няколко заместник-председатели, които отговарят за хоризонталните проектни екипи в различни области на политиката, в това число първия заместник-председател и върховния представител и заместник-председател. На всеки заместник-председател беше възложена засилена ръководна функция и отговорността да напътства и координира екип от комисари. Тази двупластова структура доказва ползата си и може да бъде доусъвършенствана в бъдеще.

4. Председател с двойна функция

Една от възможностите да се подобри ефективността на структурата на Съюза е едно и също лице да заема двете длъжности — председател на Европейския съвет и председател на Европейската комисия²¹.

Тази промяна може да помогне за преодоляването на едно трайно присъстващо и вредно погрешно схващане: прекалено често се счита, че съществува разделение между Европейската комисия и държавите членки. Решенията твърде често се представят на национално равнище като диктати, налагани на държавите членки от откъснатия от тях „Брюксел“, докато в действителност държавите членки и пряко избраните членове на Европейския парламент са тези, които заедно са решили какво да се прави.

Европейската комисия, също както Европейския съвет, е институция, създадена от държавите членки, за да работи в полза на общия европейски интерес. Избирането на едно лице за председател на двете институции ще въплъти двояката легитимност и отчетност на Съюза и ще подсили и двата елемента.

Това ще рационализира също така външното представителство на Съюза и ще го опрости от гледна точка на третите държави. Другите световни лидери ще имат само един партньор, включително в отношенията си с ЕС, по-специално на срещите на върха и в международните органи, като Г-7 или Г-20.

Двойно назначение от това естество не означава сливане на двете институции. Председателят на Европейската комисия вече по право е член на Европейския съвет и

²¹ „Европа ще функционира по-добре, ако длъжността на председателя на Европейския съвет и тази на председателя на Европейската комисия се слепят. (...) Постът на един-единствен председател би отразил по-добре действителния характер на Европейския съюз като съюз на държави и съюз на граждани.“ — Жан-Клод Юнкер, председател на Европейската комисия в обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Страсбург, 13 септември 2017 г.

това винаги е била считано за напълно съвместимо с неговата независимост. Нито един от двамата председатели не гласуват в Европейския съвет. И двамата съветват, дават принос въз основа на работата на съответните си служби, помагат за „изграждането на мостове“ и набелязват допирните точки между държавите членки. Двойното назначение може да подсили допълнително съществуващата тясна и ефективна координация между двете независими институции.

Председател с двойна функция може да съществува съгласно действащите Договори, които имплицитно допускат председателят на Европейския съвет да бъде назначен на друга *европейска* длъжност²². Мандатът на председателя на Европейския съвет е по-кратък от този на председателя на Европейската комисия, но тъй като е точно два пъти по-кратък и дава възможност за повторно назначаване, може да бъде предвидено прагматично решение.

В това отношение вдъхновение може да се почерпи от съществуващата роля на върховния представител за общата външна политика и политика на сигурност и заместник-председател на Европейската комисия. Тази длъжност, която е следствие от промяна на предишната роля на генералния секретар на Съвета на Европейския съюз и върховен представител за общата външна политика и политика на сигурност, създадена с Договора от Амстердам, и на ролята на тогавашния комисар, отговарящ за външните отношения, бе кодифицирана с Договора от Лисабон. Тя е пример за това как отговорността в две институции на ЕС може успешно да се упражнява от едно и също лице, без да се нарушава независимостта на съответните роли на институциите или да се предоставят повече правомощия на едната от тях.

5. Диалог с гражданите по пътя към Сибиу

В изключително важния период преди изборите за Европейски парламент, когато Съюзът трябва да докаже, че може да изпълнява очакванията на гражданите, се наблюдава положително и нарастващо внимание сред държавите членки относно това колко е важно по-голямото участие на гражданите в дискусиите за бъдещето на Европа²³. Прекалено често дебатите за ЕС биват отслабвани от митове, представяне на невярна информация и странични въпроси. Политиците на равнището на ЕС и на национално, регионално и местно равнище заедно носят отговорност да насърчават провеждането на честни дебати относно Европа и нейното бъдеще. Гражданите ще гласуват с по-голяма готовност в изборите за Европейски парламент, ако са по-запознати с въздействието, което политиките на ЕС имат върху тяхното ежедневие.

През 2018 и 2019 г. лидерите ще провеждат редовни срещи, за да обсъдят пътя напред до следващия ключов етап на реформата и развитието на Съюза: срещата на върха в Сибиу, която ще се проведе на 9 май 2019 г. Колкото повече тези дискусии се основават на информация, дебати и участие на гражданите и на гражданското общество в държавите членки, толкова по-продуктивни ще бъдат те.

²² Според член 15, параграф 6 от Договора за Европейския съюз председателят на Европейския съвет не може да упражнява *национален* мандат.

²³ „Следва да включим в по-голяма степен националните парламенти и гражданското общество на национално, регионално и местно равнище в работата, посветена на бъдещето на Европа.“ — Жан-Клод Юнкер, председател на Европейската комисия в обръщението за състоянието на Съюза за 2017 г., Страсбург, 13 септември 2017 г.

Предложението на президента Макрон за граждански консултации²⁴ относно бъдещето на Европа получи категоричната подкрепа на няколко лидери на други държави членки²⁵, както и положителна реакция от повечето институции и държави — членки на ЕС. Диалози на национално равнище в друг формат бяха проведени или се провеждат в Ирландия, България, Швеция и други държави членки. Други лидери на държави членки²⁶ също обявиха готовността си да започнат широки обществени дискусии относно бъдещето на Европа в съответствие с националните си практики. Правилната структура за този процес ще бъде различна в различните държави членки, тъй като зависи от техните традиции и вътрешна демократична уредба: дискусиите могат да бъдат проведени поотделно, съвместно между участващите държави членки или съгласно рамка, подкрепена от европейските институции.

Европейската комисия има опит в организирането на собствените си граждански диалози: в около 478-те интерактивни публични дебати, проведени в над 160 места от януари 2015 г. насам във и извън столиците на Европа, участваха членове на Европейската комисия, членове на Европейския парламент, национални правителства, местни и регионални органи и представители на гражданското общество. Европейската комисия засилва този процес, като организира или съдейства за организирането в периода до май 2019 г. на около още 500 граждански диалога в сътрудничество с държавите членки, с местните и регионалните органи и с Европейския парламент и други европейски институции.

Тя ще сподели ползите на този опит с държавите членки, които планират собствените си мероприятия, и е готова да предложи подкрепата си, когато това е възможно, например за свързване на процеса с онлайн консултацията относно бъдещето на Европа, която тя стартира и която може да продължи до 9 май 2019 г.

Като се започне със срещата на лидерите на 23 февруари 2018 г. и като се вземат под внимание съответните им политически структури и практики, държавите членки и местните и регионалните органи следва да бъдат насърчени да провеждат информационни прояви, за да проведат с гражданите обществени дебати и консултации по теми, свързани с Европейския съюз, включително по-специално за бъдещето на Европа в контекста на процеса, водещ до срещата на лидерите на 9 май 2019 г. малко преди изборите за Европейски парламент.

²⁴ Еманюел Макрон, президент на Френската република, реч пред френския парламент, 3 юли 2017 г. — <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>.

²⁵ Среща на върха на южните държави от Европейския съюз (Кипър, Франция, Гърция, Италия, Малта, Португалия и Испания) — Рим, 10 януари 2018 г. — Declaration: Bringing the EU forward in 2018 — <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

²⁶ Среща на върха на V4 — държавите от Вишеградската група (Чешката република, Унгария, Полша и Словакия) — Будапеща, 26 януари 2018 г. — Изявление относно бъдещето на Европа — <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

Заклучения

На заседанието им на 23 февруари 2018 г. относно институционалните въпроси лидерите се приканват:

- 1) да вземат предвид обстоятелството, че с избора на успял водещ кандидат за председател на Комисията, въз основа на предложение на Европейския съвет и на съвместно изготвена стратегическа програма, може да се повиши ефективността на Европейската комисия, като ѝ се даде възможност да работи по политическа програма с тясна насоченост, която се характеризира със съвместната ангажираност на всички институции; този избор може също да спомогне за привличане на по-голямо внимание към европейската предизборна кампанията, като представи по-ясно за гражданите съревноваващите се визии за бъдещето на Европа и програмите във връзка с политиките;*
- 2) да призват европейските политически партии да изберат водещите си кандидати до края на 2018 г. и да насърчат ранното започване на процеса, свързан с водещите кандидати;*
- 3) да стимулират прозрачността по отношение на съществуващата и предвижданата връзка на националните и регионалните партии с европейските партии, водещите кандидати и групите в Европейския парламент;*
- 4) да приключат работата по състава на Европейския парламент, реформата на Регламента относно европейските политически партии и фондации и реформата на европейското изборително право до пролетта на 2018 г., за да могат тези три елемента да породят пълно действие за изборната 2019 година;*
- 5) да разгледат възможността за създаване на транснационален изборителен район за изборите за Европейски парламент;*
- 6) да предвидят за преразглеждането на Решението от 22 май 2013 г. дали да запазят Европейска комисия с един член от всяка държава членка, или да намалят размера ѝ;*
- 7) да разгледат повишаването на ефективността вследствие на създаването, с течение на времето, на изпълняващ двойна функция председател на Европейския съвет и на Европейската комисия;*
- 8) да насърчат държавите членки да стимулират обществените дебати и участието по отношение на бъдещето на Европа през следващите месеци и в периода, предшестващ срещата на върха в Сибиу на 9 май 2019 г. и изборите за Европейски парламент, като се организират граждански диалози и сходни дебати и консултации във всички държави членки съобразно с националните им традиции и с участието на високопоставени лица.*