



Експертна група на Фондация Фридрих Еберт

Другият дефицит на демокрацията

Инструментариум за Европейския съюз за
опазване на демокрацията в страните-членки

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Европа се нуждае от социална демокрация!

Защо всъщност искаме Европа? Можем ли да покажем на европейските граждани възможностите, предлагани от социалната политика и от една силна социална демокрация в Европа? Това е целта на новия проект на Фондация Фридрих Еберт „Политика за Европа“. Той показва, че европейската интеграция може да бъде осъществена по един демократичен, икономически и социално балансиран начин и с надеждна външна политика.

От особена важност ще бъдат следните въпроси:

- демократична Европа
- икономическа и социална политика в Европа
- външна политика и политика по сигурността в Европа.

Фондация Фридрих Еберт ще посвети на тези въпроси публикации и събития. Ние тръгваме от опасенията на гражданите, идентифицираме нови позиции заедно с органите, отговорни за вземането на решения, и прилагаме алтернативни политики като подход. Ние искаме да проведем с вас дебат за „Политика за Европа“!

Допълнителна информация за проекта можете да намерите на адрес:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Фондация Фридрих Еберт

Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) е най-старата политическа фондация в Германия с богата традиция, датираща от началото на нейното основаване през 1925 г. И до днес тя остава вярна на заветите на своя основател, първият демократично избран германски президент, Фридрих Еберт, и отстоява основните идеи и ценности на социалната демокрация – свобода, справедливост и солидарност. Тясно свързана е със социалната демокрация и свободните профсъюзи.

ФФЕ подпомага напредъка на социалната демокрация, по-конкретно чрез:

- образователна политическа работа за укрепване на гражданското общество
- мозъчни тръстове
- международно сътрудничество с нашата международна мрежа от офиси в повече от 100 държави
- подкрепа за талантиливи млади хора
- поддържане на колективната памет на социалната демокрация посредством архиви, библиотеки и други.

Отговорен редактор:

Матиас Йобелиус, Ръководител на отдел „Централна и Източна Европа“

Редактор: Юлиане Шулте, служител в отдел „Централна и Източна Европа“

Съдържание

3	ПРЕДГОВОР
4	РЕЗЮМЕ
6	1 УВОД: ЗАБАВЯНЕ НА ДЕМОКРАТИЧНИЯ НАПРЕДЪК И СЛАБОСТИТЕ В НАСТОЯЩИТЕ ПОДХОДИ НА ЕС
8	2 ПОЛАГАНЕ НА ОСНОВИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЯ НА ЕС: МОНИТОРИНГ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ
8	2.1 Какви проблеми ще решава мониторингът?
9	2.2 Възражения срещу механизма за мониторинг
9	2.3 Как може да изглежда един механизъм за мониторинг?
9	2.3.1 Метод и обхват на един възможен механизъм
10	2.3.2 Кой ще осъществява мониторинга?
12	2.3.3 Процесът на мониторинг
12	2.4 Кой трябва да предложи механизма?
13	3 ПОСТАВЯНЕ НА УСЛОВИЯ: ОБВЪРЗВАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО С УСЛОВИЯ КАТО НАЧИН ЗА ОПАЗВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА
13	3.1 Настоящият дебат за въвеждане на обвързаност с политически условия
14	3.2 Ефективността на обвързването с условия
14	3.3 Как може да изглежда един механизъм за обвързване с условия?
15	3.4 Прилагане на концепцията
15	3.5 Рискове
16	4 ОБРЪЩАНЕ КЪМ СЪДА: СЪДЕБНО ПРИЛАГАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
16	4.1 Предистория: как основните права и принципът на върховенството на закона бяха включени в дебата на Европейския съюз
17	4.2 Защитата на основните права от ЕС на ниво страни-членки: съществуващи инструменти
18	4.3 Причини за ролята на ЕС в налагане върховенството на закона на национално ниво
19	4.4 Коригиране и превенция на систематични проблеми с върховенството на закона в страните-членки чрез съдебно прилагане на ниво ЕС

20	4.5	Изпълнение
21	5	ОТДОЛУ НАГОРЕ: УКРЕПВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО
21	5.1	Инструмент за европейските ценности
22	5.1.1	Защо е недостатъчно настоящото финансиране?
22	5.1.2	Цели, области на подкрепа и дейности на Инструмента за европейските ценности
23	5.1.3	Структура на Инструмента за европейските ценности
24	5.1.4	Допустими бенефициенти
24	5.1.5	Размери на ИЕЦ
25	5.2	Специален представител по въпросите на гражданското общество
25	5.3	Прилагане на предложените инструменти
26	6	ОВЛАДЯВАНЕТО НА МЕДИИТЕ И ДЕЗИНФОРМАЦИЯТА: РОЛЯТА НА ЕС В ОПАЗВАНЕ СВОБОДАТА И ПЛУРАЛИЗМА НА МЕДИИТЕ
26	6.1	Въведение: как медиите оформят демокрацията
27	6.2	Предизвикателства пред свободата и плурализма на медиите в страните-членки на ЕС и инструменти за справяне с тях
27	6.2.1	Овластяването на медиите: политическа намеса, държавно финансиране, концентрация и прозрачност на собствеността
28	6.2.2	Непоследователна защита на свободата на изразяването: отсъствие на хармонизирани норми на ЕС за оклеветяването
28	6.2.3	Влошаване качеството на журналистиката, разпространяване на злонамерена информация с невярно съдържание (или „фалшиви новини“) и „език на омразата“
29	6.2.4	Разбирането за медиите и тяхната роля в демокрацията: подценяваната важност на медийната грамотност
30	6.3	Заключение
31	7	ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРТИИ: КАК МОЖЕ ДА СЕ ВЛИЯЕ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРТИИ ОТ РАВНИЩЕТО НА ЕС?
31	7.1	Влияние на европейските институции
31	7.1.1.	Регулиране на партиите на европейско ниво
32	7.1.2	Санкциониращ механизъм
32	7.1.3	Нови развития и възможности за подобряване на санкциониращия механизъм
32	7.2	Властта надвива ценностите? Потенциалното влияние на европейските политически партии
32	7.2.1	Европейските политически партии: още не съвсем партии
33	7.2.2	Европейските политически партии: властта надвива ценностите?
34	7.2.3	Препоръки: как европейските политически партии могат да увеличат влиянието си върху партиите-членки
35		СЪКРАЩЕНИЯ
36		БИБЛИОГРАФИЯ
40		ЧЛЕНОВЕ НА ЕКСПЕРТНАТА ГРУПА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС

ПРЕДГОВОР

Европейският съюз се основава на ценностите на демокрацията, върховенството на закона и основните права, и за известно време изглеждаше, че либералната демокрация е безспорна. В действителност, обаче, в редица страни-членки тези ценности се оказаха под натиск. В последно време институциите в ЕС демонстрират по-голяма ангажираност със защитата на основните ценности и намесата на ЕС събра повече подкрепа сред страните-членки. Но въпреки това към настоящия момент наличните инструменти се оказаха неефективни.

ЕС трябва да реагира на нарушаването на неговите договори и най-вече да защитава гражданите на ЕС и да гарантира тяхната правна сигурност. Предвид силната взаимозависимост между страните-членки нарушаването на принципите на ЕС в една от тях може да засегне гражданите в другите страни. Освен това, тъй като ЕС очаква от страните-кандидатки и асоциираните страни да спазват демократичните стандарти и върховенството на закона, на риск е изложен неговият авторитет.

Фондация Фридрих Еберт подпомага демокрацията в света в продължение на десетилетия и следователно има всяко основание да даде своя принос към дебата за начините, по които може да бъде защитена демокрацията в ЕС. Опирайки се на европейската си мрежа, през 2017 г. ФФЕ свика група от признати експерти от политическите и академичните среди. В открито колективно обсъждане от типа „мозъчна атака“ те дискутираха как ЕС може да опазва и насърчава своите основни ценности в страните-членки. Публично бяха обсъдени различни форми на санкции, но ФФЕ насърчи групата да прецени също и възможностите за подпомагане на демокрацията в страните-членки на ЕС. Някои от идеите бяха развити допълнително и са представени в настоящата публикация. Вземайки под внимание вече трудната ситуация в ЕС, групата се фокусира върху реалистични инструменти, които биха били осъществими, както в политически, така и в технически аспект. Ние се надяваме, че заинтересованите лица в Брюксел и националните столици ще погледнат на тези инструменти като на възможност за бъдещи действия. В контекста на дебата за бъдещето на ЕС, изборите за Европейския парламент и

преговорите за бюджета на ЕС след 2020 г., е вероятно следващите две години да предложат достатъчно поводи. Въпреки всички предизвикателства това може да се разглежда също и като прозорец на възможностите.

Бихме искали да изразим своята благодарност и признателност към всички членове на експертната група. Настоящата публикация е резултат от плодотворния и интензивен обмен между тях.¹ Всички те допринесоха с ценни идеи, коментираха идеите на другите и демонстрираха голяма ангажираност. Пълен списък на всички членове на групата можете да намерите на стр. 40.

Изказваме специални благодарности на онези, които допълниха развитите в групата идеи, като ги изложиха в доклади, залегнали в основата на настоящата публикация:

- Михаел Майер Резенде, Изпълнителен директор на *Democracy Reporting International* (наблюдение на демокрацията в страните-членки);
- Фритьоф Ем, до 2017 г. служител по въпросите на политиките в ГД „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия (обвързване на фондовете с условия);
- Мигел Пойарес Мадуро, директор на Факултета за транснационално управление на Европейския университетски институт (обвързване на фондовете с условия; съдебно прилагане от Европейския съюз);
- Израел Бътлър, директор на отдел „Застъпничество“, Съюз за граждански свободи за Европа (укрепване на гражданското общество);
- Франческа Фанучи, Център за медии, данни и общество, Централноевропейски университет (ролята на ЕС в опазване свободата на медиите и плурализма);
- Йо Лайнен, член на Европейския парламент, и Фабиан Пешер, съветник на Йо Лайнен по въпросите на политиките (търсене на отговорност от партиите).

Бихме искали също да благодарим на екипа на ФФЕ в Брюксел, който ни оказва подкрепа при организирането на двата семинара в Брюксел, и на нашия модератор Доминик Цише, за оказаното съдействие в процеса на брейнсторминг.

¹ Не всички от гледните точки, обаче, представени в тази публикация, са непременно подкрепяни от цялата група експерти.

Април 2018 г.

Петер Балаж, Директор на Център за изследвания на съседството в Европа, Централноевропейски университет, и Председател на експертната група на ФФЕ

Матиас Йобелиус, Ръководител на отдел „Централна и Източна Европа“, Фондация Фридрих Еберт

Юлиане Шулте, Координатор на проекта, отдел „Централна и Източна Европа“, Фондация Фридрих Еберт

РЕЗЮМЕ

Настоящата публикация съдържа редица конкретни предложения относно начините, по които ЕС може да опазва и подпомага демокрацията в своите страни-членки. Някои национални правителства подронват основните ценности на ЕС, както са изложени в член 2 от Договора за Европейския съюз, като укрепват своята изпълнителна власт и отслабват разделението на властите. В други страни-членки има широко разпространена корупция и се оказва натиск върху свободата на медиите. В цяла Европа популистите се увеличават, като понякога участват и в управлението. Към настоящия момент ЕС не е успял да предприеме ефективни стъпки срещу нарушенията на демократичните стандарти в отделните страни-членки.

За да се положи солидна основа за действията на ЕС, настоящият доклад предлага да се създаде механизъм за мониторинг, който редовно да оценява съответствието с демократичните стандарти и върховенството на закона в страните-членки на ЕС. За да се избегне тежестта на прекомерното докладване, такъв механизъм следва да бъде ограничен по обхват и да се фокусира само върху проблеми, които са идентифицирани като спорни в диалог с правителствата, опозиционните партии, обществените институции, гражданското общество и международните организации. Мониторингът може да бъде осъществяван от Венецианската комисия на Съвета на Европа или, ако това не е възможно, от Агенцията на ЕС за основните права или от експертна група, създадена с тази цел. Констатациите следва да се обсъждат както на национално ниво, така и на ниво Европейски съюз, като Европейският парламент ще приеме резолюция, а Съветът ще обсъди доклада от мониторинга като част от годишния диалог за върховенството на закона.

В контекста на дискусиите за новата Многогодишна финансова рамка (МФР) след 2020 г. беше предложено ЕС да използва финансови лостове и достъпът до фондовете на ЕС да бъде обвързан със зачитането на европейските ценности. Но за да се избегне дискриминирането на нетните получатели на структурни и инвестиционни фондове на ЕС, основните програми на ЕС трябва също да бъдат обвързани с условия. Идеята може да бъде осъществена чрез промяна на

съответното вторично законодателство: или трябва да бъде изменен регламентът за съответните фондове или регламентът на Съвета, който определя следващата МФР, трябва да включва ясни условия.

Настоящият доклад също така оценява възможностите по отношение на съдебното прилагане. Застъпва се мнението, че сериозните нарушения на основните ценности на ЕС оказват влияние върху съответната страна-членка не само в национален аспект, но задължително се отразяват и на способността ѝ да спазва законодателството на ЕС, като по такъв начин застрашават функционирането на правния ред на ЕС като цяло. В такива случаи е възможно и желателно Европейската комисия да прибегва към процедура за установяване на нарушение срещу въпросната страна-членка. Процедурите за установяване на нарушения, които са на разположение в случай на систематично нарушаване на основните права, предоставят на Комисията важни правни средства спрямо страните-членки, оспорващи върховенството на закона. В допълнение, наличието на съдебен механизъм би спомогнало за деполитизирането на дебата.

Освен санкции настоящата публикация изследва и начините, по които ЕС може да подпомага демокрацията в своите страни-членки, като подкрепя НПО, които насърчават и защитават демокрацията, върховенството на закона и основните права. Тъй като финансирането – включително финансирането от ЕС – за НПО, работещи за европейските ценности, е недостатъчно, ЕС трябва да създаде нов фонд, обезпечен с подходящи ресурси (наричан „Инструмент за европейските ценности“ или „ИЕЦ“). ИЕЦ трябва да подкрепя застъпването, мониторинга на спазването на европейските и международните стандарти от страните-членки, достъпа до правосъдие, общественото образование, независимата и разследваща журналистика и изграждането на капацитет. Освен това Европейската комисия следва да назначи Специален представител по въпросите на гражданското общество, който да получава, и реагира на, информацията относно рестрикции спрямо НПО.

В целия ЕС медийният плурализъм е под заплаха. Настоящият доклад прави предложения как да се реши проблемът с предоставеното политическо влияние

и концентрирането на медиите. Европейската комisia трябва да предложи минимални общи норми в онези области на вътрешния пазар, които засягат свободата на медиите и плурализма. Разпоредбите за прозрачността на държавното финансиране и рекламите в медиите, собствеността на медиите, концентрирането и оклеветяването трябва да бъдат хармонизирани в целия ЕС. С цел противодействие на дезинформацията компаниите, притежаващи онлайн платформи и социални медии, трябва да се отчитат пред Европейския парламент за приетите и внедрени мерки за спиране разпространението на „фалшиви новини“. В допълнение, Европейската комisia трябва да финансира проекти за обучения за дигитална разследваща журналистика, предназначени за непрофесионални журналисти, активисти и блогъри.

Не на последно място, европейските политически партии (ЕПП) трябва да бъдат държани отговорни. Европейските институции нямат компетенции да контролират или санкционират национални партии, но могат да правят това индиректно чрез санкциониране на ЕПП. Обаче са необходими повече ресурси. Новосъздаденият орган за европейските политически партии и европейските политически фондации трябва

да има специален екип, който да контролира поведението на ЕПП и да събира доказателства в случай на нарушения на основните ценности на ЕС. Самите европейски партии могат да санкционират своите партии-членки, дори да ги изключват, но такива мерки се използват рядко и имат слаб ефект. Влиянието на ЕПП върху техните партии-членки би нараснало, ако можеха да се състезават за мандати с транснационални листи и да разпределят политически правомощия. Ефектът от санкциите може да се увеличи чрез по-добро обвързване на ЕПП с техните свързани политически групи в Европейския парламент.

Ако отстраняването от дадена ЕПП означава също и отстраняване от свързаната политическа група, средствата за въздействие на ЕПП биха били значително по-големи, тъй като членството в една от големите политически групи е жизненоважно за достъпа, както до ресурси, така и до важни функции и законодателни роли. Освен това ЕПП трябва да официализират критериите за санкции и да направят вземането на решения по-обективно и независимо от политически съображения. Назначаването на постоянни докладчици може да направи решенията по-малко произволни и да осигури необходимата информация от първа ръка.

1

УВОД: ЗАБАВЯНЕ НА ДЕМОКРАТИЧНИЯ НАПРЕДЪК И СЛАБОСТИТЕ В НАСТОЯЩИТЕ ПОДХОДИ НА ЕС

Съгласно договорите с Европейския съюз страните-членки сами се ангажират да зачитат демокрацията, върховенството на закона и основните права. Аналогично, критериите от Копенхаген за присъединяване към ЕС изискват от бъдещите членове да имат функциониращи демократични институции и да зачитат върховенството на закона и основните права. Но се оказва, че тези основни ценности не са вече обвързващи, след като дадена държава стане член на клуба. Демократичните стандарти се подриват в Полша и Унгария, където правителствата използват големи парламентарни мнозинства, за да реструктурират радикално държавата, което води до отслабване на разделението на властите, усиляване на изпълнителната власт и застрашаване на либералните ценности. В други страни-членки има широко разпространена корупция и се оказва натиск върху свободата на медиите. Популистите се увеличават в цяла Европа, като поставят под въпрос демократичните ценности и понякога участват в управлението.

Въпреки че ЕС беше в състояние да налага икономически реформи в страните, засегнати от финансовата криза, днес той не успява да предприеме ефективни мерки срещу нарушаването на демократичните стандарти в отделните страни-членки. Днес изглежда, че ЕС е изразходвал всичките си средства. В случая на Полша, която не е нито първата, нито единствената страна-членка, която поставя под въпрос върховенството на закона, Европейската комисия за първи път досега се позова на така наречената „Рамка на ЕС за укрепване върховенството на закона“, механизъм за ранно предупреждение, въведен през 2014 г. Целта беше да се обърне рано внимание на заплахите към върховенството на закона чрез диалог със съответната страна-членка, създавайки по този начин етап преди „ядрената опция“ на процедурата съгласно член 7. Рамката за върховенството на закона, обаче, не даде резултати в случая на Полша, и затова Комисията откри процедурата по член 7, което може в крайна сметка да доведе до суспендирането на правото на глас на Полша в Съвета. Обаче, налагането на санкции срещу Полша изисква единодушие в Съвета, което е малко вероятно. Следователно член 7 е лишен от надеждност, понеже превръща санкциите в празна заплаха. Но какви други инструменти са на разположение на ЕС, за да реагира на демократичните дефицити в страните-членки?

В отговор на рамката на Комисията за върховенството на закона, също през 2014 г. Съветът на Европейския съюз въведе като допълнителен механизъм диалога за върховенството на закона (Council of the European Union 2014). Този подход се различава от подхода на Европейската комисия и демонстрира възможностите на страните-членки по отношение на една по-силна роля за европейските институции. Съответно диалогът за върховенството на закона е един междуправителствен подход, предвиждащ годишен диалог на страните-членки по въпросите на равните условия в Съвета по общи въпроси. Неговата стойност, обаче, е съмнителна. Темите са определени предварително и страните-членки могат да избират кое от своите предизвикателства, свързани с върховенството на закона, искат да представят. Последствия няма, тоест, не се дават препоръки, които от страните-членки да се очаква да следват по-нататък. Тъй като дискусиите не е публична, не е възможно да се оказва натиск върху проблематичните страни-членки чрез публично порицание. Освен това диалогът не е достатъчно официализиран, така че много зависи от ангажираността на съответното председателство (Blauberger 2016: 290f; Closa 2016: 32ff).

Описаните дотук политически инструменти – член 7, рамката на Комисията за върховенството на закона и диалога на Съвета за върховенството на закона – страдат от сериозни ограничения. Единственият инструмент, който теоретично има правомощия за принуда, е член 7. На практика, обаче, санкциите са много малко вероятни. Освен тези политически инструменти има един съдебен инструмент, но той също има своите ограничения. Въз основа на член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията може да стартира процедури за установяване на нарушения и да изпраща страните-членки пред Европейския съд. Това, обаче, се прилага само за нарушения на конкретни закони на ЕС, а не за нарушения на ценностите на ЕС по принцип. Независимо от това Комисията може да обвърже проблемите, свързани с върховенството на закона или основните права, с конкретни закони на ЕС, например, закона за единния пазар или закона за конкуренцията. Комисията направи това успешно по отношение на Унгария. Когато правителството на Виктор Орбан въведе данък върху частните телевизии, Комисията заяви, че това би нарушило конкуренцията. Но въпреки че Комисията спечели, отстъпването от данъка не реши общия проблем на унгарското

правителство, свързан с ограничаването на медийния плурализъм (Blauberger: 295).

Оказва се, че понастоящем няма налични подходящи инструменти за справяне с проблема със забавянето на демократичния напредък в страните-членки на ЕС. Но поне самият проблем получава повече внимание. Растящият брой предизвикателства пред върховенството на закона в страните-членки подтикна Комисията да стане по-активна. След като се беше колебала толкова дълго, Комисията показва известна решимост в случая на Полша, въпреки че й липсваше такава решимост в други сериозни случаи. Същевременно нейната реакция към резолюция на Европейския парламент от октомври 2016 г., подканяща Комисията да учреди „механизъм на ЕС по въпросите на демокрацията, върховенството на закона и основните права“, в най-добрия случай беше хладна. Резолюцията предложи този механизъм да съдържа превантивни и корективни компоненти, и да интегрира съществуващите инструменти (European Parliament 2016). Но в „Пътната карта за по-обединен, по-здрав и по-демократичен Съюз“, която г-н Юнкер, председател на Европейската комисия, представи с речта си за състоянието на Съюза през септември 2017 г., Комисията обяви, че през октомври 2018 г. ще предложи инициатива за укрепване на върховенството на закона в ЕС (European Commission 2017). По отношение на страните-членки може да се счита за прогрес фактът, че Съветът по общи въпроси разгледа ситуацията в Полша на сесия през май 2017 г., на която мнозинството подкрепи Комисията в нейния диалог с Полша. Но предстои да се види как ще се развие ситуацията в хода на процедурата по член 7 срещу Полша. Определени страни-членки подчертаха важността на ценностите на ЕС в контекста на дискусиите за Многогодишната финансова рамка на ЕС след 2020 г. Те предложиха изплащането на финансови средства да се обвърже със зачитане върховенството на закона. В допълнение, френският президент Еманюел Макрон, в известната си реч в Сорбоната за бъдещето на Европа, обяви ценностите на демокрацията и върховенството на закона за един от двата стълба на ЕС, и следователно неподлежащи на договаряне (Office of the President of the

Republic 2017). Политическият дебат намери отражение в академичните среди. На първо място именно юристите са онези, които обсъждат начини за налагане върховенството на закона с правни средства, например, чрез по-творческо използване на процедурите за нарушения или чрез завеждане на индивидуални иски във връзка с основните права пред националните съдилища и Европейския съд.

Настоящата публикация има за цел да даде своя принос към дебата, като представи възможностите пред ЕС за отговор на нарушенията на основните ценности в страните-членки. Определянето на подходяща реакция спрямо такива нарушения изисква ясни критерии. Ето защо, като първа стъпка ние предлагаме механизъм за мониторинг, който редовно да оценява съответствието с демократичните стандарти и върховенството на закона в страните-членки на ЕС (Част 2). Ние даваме принос към текущите дискусии за следващата Многогодишна финансова рамка, като показваме как може да се осъществи обвързването на финансовите средства с условия (Част 3). Освен това правим оценка на възможностите за съдебно прилагане (Част 4). Освен санкции настоящата публикация също така изследва начините, по които ЕС може да подпомага демокрацията в своите страни-членки, като подкрепя гражданското общество (Част 5) и укрепва медийния плурализъм (Част 6). И не на последно място, семействата на европейските партии играят ключова роля. Ето защо ние изследваме как институциите на ЕС могат да контролират европейските политически партии и как европейските политически партии могат сами да оказват влияние върху проблематичните национални партии-членки (Глава 7).

ЕС се намира в критичен момент. С референдума за Брекзит, бежанската криза и икономическата криза – които предстои да бъдат преодолявани – процесът на интеграция постепенно замира. В същото време европейските лидери осъзнават спешната нужда от реформи. Този прозорец на възможностите трябва да бъде използван. На масата са поставени няколко сценария, включително за една диференцирана Европа, в която ядрото напредва по-бързо от останалите. Но по отношение на демокрацията такава диференциация не трябва да има.

2

ПОЛАГАНЕ НА ОСНОВИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЯ НА ЕС: МОНИТОРИНГ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ

НАКРАТКО

- Правителствата на някои страни-членки на ЕС, за които се смята, че подкопават демокрацията и върховенството на закона, обикновено твърдят, че техните действия са в съответствие с демократичните стандарти и са сравними с това, което правят другите страни-членки. Те обвиняват ЕС, че подхожда произволно и избирателно.
- Един систематичен и все пак ориентиран към проблема механизъм за мониторинг, който сравнява демокрацията във всички страни-членки, ще разглежда проблема за избирателността и ще осигурява основа за идентифицирането на значими проблеми в конкретна страна-членка.
- Механизмът трябва да се основава на списък от критерии, предложени в настоящия раздел, но вместо да анализира подробно всички критерии във всички страни-членки, той ще се фокусира само върху проблеми, идентифицирани като спорни в диалог с правителствата, опозиционните партии, обществените институции, гражданското общество и международните организации.
- Мониторингът може да се осъществява от Венецианската комисия на Съвета на Европа или, ако това не е възможно, от Агенцията на ЕС за основните права или от експертна група, създадена с тази цел.
- Констатациите следва да се обсъждат както на национално ниво, така и на ниво Европейски съюз, като Европейският парламент ще приеме резолюция, а Съветът ще обсъди доклада от мониторинга като част от годишния диалог за върховенството на закона.

2.1 КАКВИ ПРОБЛЕМИ ЩЕ РЕШАВА МОНИТОРИНГЪТ?

Има три главни проблема, които систематичният мониторинг на демокрацията² в страните-членки на ЕС би решавал.

² Настоящият доклад се фокусира върху демокрацията въз основа на разбирането, че идеята е неразривно свързана с върховенството на закона (по-конкретно, разделение и баланс между властите и независима съдебна система) и правата на човека (по-конкретно, политическите права), както е отразено в член 2 от Договора за Европейския съюз

Правителствата на страните-членки на ЕС, които са били или са обвинявани за подриване на демократичното управление и върховенството на закона в тяхната страна, обикновено твърдят, че:

- техните действия са в съответствие с демократичните стандарти и са сравними с това, което правят другите страни-членки. Последният аргумент е стандартна характеристика за правителствата, защитаващи своите действия;
- ЕС няма законно или правно основание да се намесва;
- те са набеждавани несправедливо поради политически причини, с други думи, реакцията на ЕС е произволна и избирателна.

В допълнение към многото автори, които са поставяли под съмнение тези твърдения в различни изследвания (за задълбочен анализ на предмета на настоящия раздел виж: European Parliament Research Service 2016), систематичният мониторинг на демократичните развията във всички страни-членки ще предостави отговор на следните проблеми:

- Като позволи сравнение на демокрацията във всички страни-членки, той ще осигури по-добра основа за идентифицирането на значими проблеми в конкретна страна-членка. Също така ще направи по-лесно да се реагира на твърдения, че определени правни механизми са сравними, тъй като систематичният мониторинг би разкрил по-добре конституционния и правен контекст в сравнение с механичното позоваване на един или друг член.
- Въпреки че един механизъм за мониторинг сам по себе си няма да осигури правно основание за намесата на ЕС във въпросите на демокрацията (тези основания се предоставят от разпоредбите на Договора за ЕС), един механизъм за мониторинг, който се прилага еднакво за всички страни-членки, би укрепил законността на ЕС в тази област.
- Една система за методичен мониторинг би откритола по-ясно съществените недостатъци в дадена страна-членка в сравнение с отсъствието на такива проблеми в други страни-членки и следователно би се справила с предполагаемия проблем с избирателността.

2.2 ВЪЗРАЖЕНИЯ СРЕЩУ МЕХАНИЗМА ЗА МОНИТОРИНГ

Има две главни възражения срещу мониторинга на демокрацията освен въпроса за неговата законност или правна основа. Едното е, че вече има механизми за мониторинг относно проблеми на демокрацията, които механизми обхващат страните-членки на ЕС. Обаче, няма настоящ механизъм, който да обединява релевантните данни по систематичен начин:

- Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието събира данни, които са частично релевантни за върховенството на закона в дадена демокрация, но то е количествено по природа и не разграничава конкретни предизвикателства. Освен това Информационното табло не покрива други аспекти на демокрацията като политическото участие.
- Съветът на Европа има няколко механизма за докладване, но те не генерират систематична информация за състоянието на демокрацията в страните-членки на ЕС. Например, неговата Комисия за ефективност на правосъдието (CEPEJ) събира по-скоро количествени данни, докато Венецианската комисия се намесва в конкретни случаи, в които се правят конституционно-правни промени (повече за Венецианската комисия виж по-долу).
- Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) наблюдава изборите в някои страни-членки на ЕС, но не систематично и с варираща интензивност (цялостна мисия за наблюдение, „ограничена“ мисия за наблюдение и „мисии за оценяване“). Предполага се, че констатациите на нейните наблюдатели ще бъдат включени в мониторинг, но сами по себе си те не представляват систематичен мониторинг. ОССЕ събира друга информация и има експертен опит в спектър от свързани проблеми като свобода на събранията, но не събира систематична информация или анализи за страните-членки на ЕС.

Другото възражение е по-скоро от практически характер. Правителствата на страните-членки на ЕС вече имат тежки задължения за докладване пред ЕС, както и пред много други органи, като наблюдаващите органи на ООН. Много длъжностни лица в страните-членки смятат, че тежестта на докладването е прекалено голяма и поглъща твърде много ресурси, по-специално в сравнително малките правителствени администрации на по-малките страни-членки. Това е легитимна практическа загриженост, която говори в полза на ясен и по-малко детайлен механизъм. Тя също така е в полза на ЕС, който не иска да създава повече бюрокрация.

Дори върху страните-членки да не падеше тежестта на докладването, срещу детайлния и последователен мониторинг са изтъквани и други причини за загриженост. Например, твърди се, че обединяването на многото съществуващи инструменти и данни

практически би довело по-скоро до „алхимия“, отколкото до научен процес (ibid.: Annex II, p. 110).

2.3 КАК МОЖЕ ДА ИЗГЛЕЖДА ЕДИН МЕХАНИЗЪМ ЗА МОНИТОРИНГ?

2.3.1 МЕТОД И ОБХВАТ НА ЕДИН ВЪЗМОЖЕН МЕХАНИЗЪМ

Както е посочено по-горе, механизмът трябва да бъде ясен и ограничен по обхват. Концептуално той трябва да се фокусира върху основните характеристики на демокрацията. Всички страни-членки са постигнали съгласие за една дефиниция от седем „основни елемента на демокрацията“ в Общото събрание на ООН (United Nations 2005). Тъй като ЕС няма вътрешен документ, който да дефинира демокрацията, тези седем елемента осигуряват полезна и меродавна рамка с допълнителното предимство, че външните и вътрешни измерения на ЕС могат да бъдат интегрирани на тази база. По този начин ЕС би прилагал рамката, която поддържа извън ЕС, също така спрямо собствените си членове.

Седемте елемента са:

- (i) разделение и баланс на властите;
- (ii) независимост на съдебната система;
- (iii) плуралистична система на политическите партии и организации;
- (iv) зачитане върховенството на закона;
- (v) отчетност и прозрачност;
- (vi) свободни, независими и плуралистични медии;
- (vii) зачитане на човешките и политическите права; например, свободата на сдружаване и изразяване; правото на глас и кандидатиране в избори.

Тези критерии могат също да бъдат извлечени от много други задължителни и незадължителни законови инструменти, с които са обвързани страните-членки на ЕС: (Европейската конвенция за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права, ангажиментите на ОССЕ), но нито един от тях не ги обединява в общ списък (за анализ виж: Democracy Reporting International/Carter Center 2012). Критериите от Копенхаген („стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и зачитането и закрилата на малцинствата“), които страните-кандидатки трябва да изпълнят преди присъединяването, не осигуряват полезна референтна рамка. Първо, те не добавят нищо към обвързващите правни задължения съгласно член 2 от Договора за ЕС, и второ, защото предполагат, че въпросите на демокрацията може да са проблем само за страните, които се присъединиха към ЕС след 1993 г. (когато бяха определени критериите), а не еднакво за всички страни-членки.

Освен че механизмът за мониторинг трябва да бъде последователен в обхващането на всички страни-членки на ЕС, в същото време той не трябва да се стреми да бъде изчерпателен в описанието и анализирането на всичките седем елемента във всяка страна-членка. Такова

начинание би било изключително трудоемко и без голяма практическа стойност, тъй като не би разкрило нищо, което вече да не е известно и докладвано другаде. Загрижеността за демокрацията в страните-членки на ЕС е, в крайна сметка, породена не от страх от някакви неизвестни нарушения, които трябва да бъдат открити, но от добре известни дискуссионни правни мерки и политики на правителствата на страните-членки.

Вместо това мониторингът трябва да се фокусира главно върху *онези аспекти, които са спорни в дадена страна-членка*. Спорните въпроси ще бъдат установявани на базата на контролен списък, очертан от седемте гореспоменати критерии. Контролният списък ще служи като основа за диалог с правителствата, опозиционните партии, правителствените институции, представителите на гражданското общество или международните организации. С други думи, първата цел ще бъде да се идентифицират областите, които са спорни или неспорни.

Въпроси, които са вече спорни между ЕС и страните-членки, ще бъдат част от мониторинга при спазване на прерогативите на Европейската комисия и Европейския съд. Например, там където Комисията може да проведе диалог за върховенството на закона със страната-членка, механизмът не следва да оценява повторно констатациите и препоръките на Комисията, а да ги подчертае и да установи евентуално допълнителни факти, които може да са свързани със случая.

Тези спорни въпроси трябва да бъдат анализирани и оценени в доклада за мониторинга. Предпоставка за фокусирането върху спорните въпроси е това, че никоя страна-членка на ЕС не действа толкова репресивно, че значимите действащи лица на политическата и обществената сцена да не могат да изразяват открито своите опасения. Ако тези действащи лица не изразяват конкретни опасения, не би било от полза да се прави оценка от механизма за мониторинг. Казано простиичко, ако никой в Дания не се интересува от качеството на конституционното правосъдие, няма смисъл системата на конституционното правосъдие на Дания да бъде анализирана подробно от механизъм за мониторинг.

Такъв подход отразява логиката на принципа на субсидиарността: по-вероятно е сериозните предизвикателства да могат да се идентифицират от националните институции и действащи лица, отколкото от международните действащи лица, стига само политическата система да не е напълно манипулирана и репресивна. Подходът ще бъде систематичен от процедурна гледна точка или с други думи, всички страни-членки ще бъдат част от такъв диалог. Той няма да бъде систематичен в анализирането на всички аспекти на демократичното управление. Въпроси, които са станали обект на специална загриженост в една страна-членка, могат да бъдат изследвани накратко във всички страни-членки, за да се създаде база за сравнение.

Такъв механизъм може да се сравни с онзи, който препоръчва Службата на ЕП за парламентарни изследвания, а именно механизъм, който да набляга на „контекстуалната качествена оценка на данните и на списъка със специфичните за страната ключови

проблеми, за да улови взаимовръзките между данните и причинно-следствените отношения зад тях” (European Parliament Research Service 2016: 21). Главната разлика с това предложение е че „списъкът с ключови проблеми” се сформира въз основа на опасенията, изразени от главните заинтересовани лица в съответната страна.

Това би притъпило обвинението, че проблемите се измислят от аутсайдери, и на практика само ще официализира начина, по който обикновено възникват опасенията за демокрацията в страните-членки: те се разглеждат на европейско ниво, след като са огласени високо на национално ниво.

2.3.2 КОЙ ЩЕ ОСЪЩЕСТВЯВА МОНИТОРИНГА?

Има няколко действащи лица, които могат да осъществяват такъв мониторинг (за повече подробности виж: Democracy Reporting International 2016):

Един очевиден изпълнител е **Агенцията на ЕС за основните права** (АОП). Обаче нейният текущ мандат е ограничен до разглеждане действията на страните-членки, когато прилагат правото на общността (Council Regulation (EC) 2007/168: Article 2). Много въпроси на демокрацията са уредени в член 2 от Договора за ЕС, но страните-членки не прилагат правото на общността в много от тези аспекти. Би трябвало мандатът на Агенцията да бъде променен. Промяната на регламента ще изисква единодушие на страните-членки, което може да се окаже трудно за постигане.

КАК БИ РАБОТИЛО ТОВА?

Пример:

В Германия опозиционните партии в парламента не изказват съществени опасения за състоянието на демокрацията. Ако имат такива, те ги отнасят за разглеждане в Конституционния съд. Една партия, „Алтернатива за Германия” (Alternative für Deutschland/), изрази опасения по конкретни въпроси като журналистическото отразяване от държавните радио и телевизионни оператори, твърдейки, че не е безпристрастно. Такава партия би била помолена да обоснове твърденията си и да обясни по какъв начин вътрешните механизми като конституционно или административно правосъдие са недостатъчни за решаването на тези проблеми.

Друг проблем, който може да бъде поставен в Германия, би бил достъпът на хората с увреждания да гласуват в изборите. Германският институт за правата на човека, правителствен орган, изрази опасенията си, че законът включва неоправдани ограничения на възможността им да гласуват (German Institute for Human Rights 2016: 12). В отговор на загрижеността на Института наблюдателният орган следва да оцени степента на проблема и начина, по който националните механизми се справят с него.

Друг възможен изпълнител би била **Венецианската комисия** на Съвета на Европа. Нейният опит в анализирането и сравняването на структурно-институционалните аспекти на конституционната демокрация в европейските държави е несравним. Съгласно информацията в нейния уебсайт Комисията е одобрила над 500 заключения за 50 държави и 80 сравнителни проучвания. Въпросите, които тя разглежда, – демокрацията, върховенството на закона и правата на човека – биха били изцяло в унисон с изискванията за един механизъм за мониторинг.

Венецианската комисия е съставена от признати експерти, които са посочени от своите правителства, но действат в качеството си на частни лица, рамка, която осигурява авторитет и законност на институцията, и същевременно гарантира достатъчна независимост. Нейните пленарни сесии осигуряват форма на официален партньорски преглед, повишавайки по този начин експертната тежест на нейните заключения. Комисията вече е докладвала за развития в много страни-членки и е приспособена към типа основаващ се на диалог мониторинг, предложен в настоящия раздел. Тя редовно изпраща делегации в страни-членки, за да обсъжда спорни правни актове с различните замесени страни.

Ще е необходим по-задълбочен анализ, за да се установи дали на Венецианската комисия може да бъде възложено извършването на по-последователен мониторинг, както се предлага тук. Трябва да бъдат разглеждани три главни въпроса. Първо, капацитета: редовният диалог и мониторинг на всички страни-членки на ЕС ще изискват повече финансови и човешки ресурси. Второ, правната рамка: ЕС има специален статут във Венецианската комисия, Европейската комисия участва в нейните заседания и всички страни-членки на ЕС са нейни членове. В този смисъл Венецианската комисия включва всички необходими действащи лица, но ще е нужна по-задълбочена оценка, за да се определи дали такъв специален „регионален“ мандат би бил възможен при настоящия статут на Комисията. Първоначалният анализ допуска, че такава задача може да бъде включена с известна гъвкавост при настоящия статут, без да е необходимо участието на Съвета на министрите.³

Дори това да е възможно от законова гледна точка, най-големите трудности вероятно ще бъдат от политическо естество. ЕС може да не иска да възложи чувствителна област като мониторинга на „външен изпълнител“ в лицето на организация, която не е на ЕС и която включва много други правителства извън ЕС. Службата на ЕП за парламентарни изследвания също споменава за възражения срещу изпълнители извън ЕС въз основа на това, че

ЕС има собствен различен правен ред. Но предвижданият механизъм не носи преки правни последствия (European Parliament Research Service 2016: 22). По-скоро той отдава предпочитание на, и доразвива, нещо, което вече се е случило, а именно че Венецианската комисия е ангажирана с проблеми, свързани с демокрацията, в няколко страни-членки и органите на ЕС ползват нейните анализи.

В допълнение, дори ако Европейската комисия успее да постигне съгласие за такъв механизъм с Венецианската комисия, ще се изисква сътрудничество между правителствата на страните-членки, например да участват в диалози по въпросите на демокрацията. В този смисъл Европейската комисия и Секретариата на Съвета на ЕС следва да проучат тази възможност с всички страни-членки. Предвид това, че Венецианската комисия е нещо познато, те могат да предпочетат такъв „мек“, основаващ се на диалог механизъм вместо по-твърди алтернативи с по-голяма степен на намеса.

Главното предимство на Венецианската комисия ще е нейната висока репутация и обширен опит в тази област. Тя е била ангажирана със сложни, свързани с демокрацията, проблеми в много държави за почти две десетилетия. Вече има прецедент за сътрудничество между ЕС и Съвета на Европа в това отношение. Европейската комисия ангажира Комисията на Съвета на Европа за ефективност на правосъдието (CEPEJ) да осъществява годишни изследвания. Информационното табло на правосъдието на Комисията се осланя частично на данни, предоставяни от CEPEJ (European Commission 2017a: 2).

Друга възможност за ЕС би било да се учреди **експертна група**, която да осъществява мониторинг на демокрацията в страните-членки на ЕС, както е посочено в резолюцията на Европейския парламент за Пакт за демокрацията (European Parliament 2016: Article 8 Annex). Европейската комисия огласи несъгласието си с тази възможност, посочвайки, че назначаването на такава група би „повдигнало сериозни въпроси за законността, институционалната легитимност и отчетността“ (European Commission 2017b). Без да се ангажираме с по-дълбок анализ, ние смятаме, че тези опасения зависят от точната роля на такава група. Ако нейната роля беше само консултативна, опасенията щяха да са по-малко сериозни. Но за разлика от Венецианската комисия такава група ще изисква напълно нов старт, ще увеличи бюрокрацията със създаването на още един орган на ЕС и ще се нуждае от значително време, за да спечели доверие.

Ако бъде назначена от Европейския парламент, такава група ще има институционална легитимност и отчетност като други органи, например Европейския омбудсман, назначаван от Европейския парламент. Една експертна група следва да е съставена от лица от всяка страна-членка на ЕС. Въпреки че може да са назначени от съответните правителства, те ще работят в групата на независима основа и няма да работят по въпроси, отнасящи се до тяхната страна. Вземането на решения ще става с мнозинство.

³ „Комисията може да предоставя, в рамките на мандата си, становища по искане на Комитета на министрите, Парламентарната асамблея, Конгреса на местните и регионалните власти в Европа, Генералния секретар или на държава, международна организация или орган, участващ в работата на Комисията.“ Европейският съюз има специален статут във Венецианската комисия. По отношение на финансирането на механизъм за мониторинг уставът сочи, че „Комисията може да приема доброволни плащания, които да бъдат правени по специална сметка, открита при условията на член 4.2 от Финансовите регламенти на Съвета на Европа. Други доброволни плащания могат да бъдат заделени за конкретни проучвания“ (Venice Commission 2002).

2.3.3 ПРОЦЕСЪТ НА МОНИТОРИНГ

За да се вземат под внимание опасенията на страните-членки от твърде големия обем отчитане, мониторингът може да се провежда на всеки две години вместо ежегодно.

Ако за мониторинга отговаря група, процесът може да изглежда, както следва (групата може да работи по начин, сходен с други органи, като например Венецианската комисия):

- За всяка страна-членка се назначават трима членове на групата, които да събират факти. Те изучават наличните данни, включително доклади от съществуващи механизми за мониторинг и информация за въпросната страна, след което пътуват до страната, за да проведат диалог с главните заинтересовани лица, както е посочено по-горе.
- Въз основа на установеното те представят на групата доклад с направената от тях оценка.
- Докладите за всички страни-членки се обсъждат и одобряват от цялата група. Ако в дадена страна-членка никое действащо лице не е отбелязало съществени проблеми, съответният доклад ще бъде кратък и ще описва демократичната система и конкретните заключения само накратко.
- Групата добавя глава за състоянието на демокрацията на ниво ЕС въз основа на същата методология, използвана в докладите за страните-членки. Този доклад ще успокои критиките, които може да настояват, че ЕС трябва първо да оценява себе си. Също така ще покаже, че ЕС поддържа отворена и прозрачна позиция по въпросите, свързани с демокрацията.
- Парламентите на страните-членки консултират обществеността и дебатираат доклада в публична сесия, и канят за участие организациите на гражданското общество. Всеки парламент се фокусира върху доклада на своята страна и приема резолюция за доклада за своята страна. Опозиционните партии със статут на парламентарна група, които не са съгласни с гледната точка на мнозинството,

могат да приложат към резолюцията своето различно становище. В идеалния случай всички тези дебати се провеждат на 15 септември, международния ден на демокрацията. Конференцията на председателите на парламентите на страните-членки на Европейския съюз може да се договори за основните елементи на провеждане на този дебат.

- Организации на гражданското общество, извънпарламентарни партии или членове на парламента, които не образуват група, могат да изпращат до групата доклади „в сянка“. Те ще бъдат обсъждани и посочвани в доклада на групата.
- Групата изпраща доклада от мониторинга, включително становищата на парламентите на страните-членки, до Европейския парламент, който го обсъжда и приема резолюция за доклада, като обръща особено внимание на главата за състоянието на демокрацията на ниво ЕС.⁴
- Съветът обсъжда доклада от мониторинга, например като част от своя годишен диалог за върховенството на закона, който беше стартиран по време на председателството на Люксембург през 2015 г.

2.4 КОЙ ТРЯБВА ДА ПРЕДЛОЖИ МЕХАНИЗМА?

С отказа на Европейската комисия да обмисли варианта за експертна група дебатът върху механизмите за мониторинг понастоящем е блокиран. Европейският парламент може да лансира алтернативни идеи, както бяха изложени тук – като например предоставянето на правомощия на Венецианската комисия – в друга резолюция. Обаче Европейската комисия може отново да откаже да реализира такова предложение поради страх, че няма да бъде в състояние да убеди всички страни-членки да участват в него.

Като се има предвид, че ще е необходима подкрепата на правителствата на всички страни-членки (те ще бъдат главният събеседник на екипите за събиране на факти), такова предложение е най-добре да бъде направено от група от страни-членки, които да го представят в Съвета. В идеалния случай те ще представят правителства от целия политически спектър.

⁴ The debate in national parliaments, as well as the European Parliament is aligned with the EP resolution on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254) in which the Parliament »emphasises the key role that Parliament and the national parliaments should play in measuring the progress of, and monitoring compliance with, the shared values of the Union, as enshrined in Article 2 TEU« (European Parliament 2016: point 9).

3

ПОСТАВЯНЕ НА УСЛОВИЯ: ОБВЪРЗВАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО С УСЛОВИЯ КАТО НАЧИН ЗА ОПАЗВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

НАКРАТКО

- В контекста на дискусиите за новата Многогодишна финансова рамка след 2020 г. в общественения дебат и от някои страни-членки беше предложено достъпът до финансовите средства на ЕС да се обвърже със зачитането на европейските ценности.
- Финансирането представлява средство за въздействие за ЕС и може да укрепи ролята на Комисията в процедурата за върховенството на закона. Поставянето на фондовете на ЕС под политически условия е оправдано, защото само придържането към демокрацията и върховенството на закона осигурява ефективното изразходване на парите на ЕС и надеждна рамка за инвеститорите.
- Поставянето на такива условия само по отношение на структурните и инвестиционните фондове на ЕС създава риск те да бъдат възприети като насочени към онези страни-членки, които са нетни получатели на структурни и инвестиционни фондове на ЕС. Ето защо с условия трябва да бъдат обвързани всички източници за финансиране на ЕС.
- Една постепенна система би позволила диференциация. В зависимост от степента на демократичните дефицити средствата могат да бъдат намалявани или плащанията – временно преустановявани. Процедурата по вземането на решенията за санкции може да бъде подобна на онази, която се прилага при обвързаността с макроикономическите условия.
- Идеята може да бъде осъществена чрез промяна на съответното вторично право: или трябва да бъде изменен регламентът за съответните фондове или регламентът на Съвета, определящ следващата Многогодишна финансова рамка, трябва да включва ясни условия. Ние призоваваме за внимание, обаче, към рисковете от евентуално оспорване в съда поради отсъствието на подходяща правна основа или от евентуално заобикаляне на член 7. Всяко предложение ще трябва да се разглежда с оглед свеждането до минимум на такива рискове.

достъпът до фондовете на ЕС да се обвърже със зачитането на европейските ценности. Например, през януари 2018 г. френският министър по европейските въпроси Натали Лоазо каза на конференция на високо равнище по въпросите на бюджета на ЕС след 2020 г., организирана от Европейската комисия, че „обвързването на фондовете с условия не е мръсна дума“. Тя изрази мнение, че новите бюджетни правила за кохезионните фондове трябва да включват разпоредби за „обвързване с условия“, които да свързват кохезионното финансиране със спазването от страните-членки на минималните изисквания за върховенството на закона (French Ministry for Europe and Foreign Affairs 2018). В един германски правителствен вестник през 2017 г. се изказа становище, че Европейската комисия следва да проучи дали получаването на фондове на ЕС „може да бъде обвързано със спазването [от страна на дадена държава] на основните принципи на върховенството на закона“ (German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy 2017). Още един пример е доклад за МФР на италианското правителство, в който се заявява: „Всеки механизъм за обвързване с условия, в кохезионната, както и във всяка друга политика на ЕС, трябва преди всичко да бъде свързан с пълното зачитане на основните ценности на ЕС, включително върховенството на закона, които съставляват гръбнака на европейския проект.“ (Government of Italy 2017: 3–4).

Европейската комисия също взе предвид тази идея в своя Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС:

Поддържането на основните ценности на ЕС, когато се разработват и прилагат политики на ЕС, е от ключово значение. В обществения дебат има нови предложения да се обвърже изплащането на бюджетните финансови средства на ЕС със състоянието на върховенството на закона в страните-членки. Зачитането на тези принципи е важно за европейските граждани, но също и за бизнес инициативите, нововъведенията и инвестициите, които ще процъфтяват най-много там, където законовата и институционалната рамки се придържат изцяло към общите за Съюза ценности. Следователно има ясна взаимовръзка между върховенството на закона и ефективното реализиране на частните и обществените инвестиции, подкрепяни от бюджета на ЕС.

European Commission 2017c: 22

3.1 НАСТОЯЩИЯТ ДЕБАТ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА ОБВЪРЗАНОСТ С ПОЛИТИЧЕСКИ УСЛОВИЯ

Предвид факта, че Обединеното кралство, един от най-големите нетни вносители, ще напусне Европейския съюз, преговорите за следващата Многогодишна финансова рамка (МФР), която ще влезе в сила през 2021 г., ще бъдат особено трудни и ще се наложат съкращения на съществуващите програми. В този контекст в обществения дебат и от някои правителства беше направено предложение

Беше изтъкнато, че страни-членки, които нарушават тези общи ценности, няма да бъдат подкрепяни финансово. Наистина, на фона на някои безпокоителни вътрешни процеси в някои страни-членки фондовете са важно средство за намеса на ЕС, което трябва да бъде използвано. Предстоящите преговори за следващата МФР са прозорец на възможностите за въвеждане на такова обвързване с условия. По-долу бихме искали да очертаем формата, която може да приеме такова обвързване с условия.

3.2 ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБВЪРЗВАНЕТО С УСЛОВИЯ

Настоящата Многогодишна финансова рамка предвижда общ бюджет от около 1 трилион евро.⁵ 454 милиарда евро от него са заделени за „Икономическо, социално и териториално сближаване“, с други думи, Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Пет главни фонда работят заедно, за да подкрепят икономическото развитие във всички страни от ЕС, в унисон с целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Важно е да се отбележи, че отпускането на средства от тези фондове е донякъде вече при определени условия. Общите правила за прилагането на ЕСИФ в текущия бюджетен период (2014–2020 г.) са залегнали в Регламент (ЕС) № 1303/2013, известен още като Регламент за общите разпоредби (ROP) (Regulation (EU) 2013/1303). Начините, по които ЕСИФ ще бъдат използвани от страните-членки, се посочват от споразуменията за партньорство между Европейската комисия и страните-членки. Тези споразумения са изготвени от страните-членки и са одобрени от Комисията след преговори. Европейската комисия следи дали страните-членки съблюдават споразуменията. Освен това новият Регламент за общите разпоредби въвежда спорен инструмент за дисциплиниране на страни-членки. Това е обвързаността с макроикономическите условия, която обвързва плащанията от ЕСИФ със спазването от страната-членка на нормите за добро икономическо управление (Recitals 24–26, Article 23 and Annex III). В Регламента за общите разпоредби се изтъква, между другото, че „Комисията може да поиска от дадена страна-членка да разгледа и предложи изменения към своето Споразумение за партньорство и съответните програми, където е необходимо [...] с цел увеличаване на растежа и въздействието на ЕСИФ върху конкурентноспособността в страните-членки, получаващи финансова помощ“ (член 23 параграф 1). Освен това „когато страна-членка не съумее да предприеме успешно действие в отговор на такова искане [...], Комисията може [...] да предложи на Съвета да преустанови част или всички плащания по програмите или предвидените приоритети“ (член 23 параграф 6 изречение 1). В конкретни термини това означава, че инвестициите, които се финансират от структурните фондове, трябва да бъдат съгласувани с макроикономическите условия. В допълнение, санкции под формата на преустановяване на ангажиментите за финансиране могат да бъдат налагани върху страните-членки съгласно процедурата при прекомерен дефицит (виж член 23 параграф 11 и 12 от ROP).

Общата цел на обвързаността с макроикономическите условия е да гарантира ефективното оползотворяване на финансовите средства на ЕС в страните-членки.

По същата логика са отправяни предложения за въвеждане на обвързаност с политически условия, като се обвърже финансирането на ЕС с придържането от страните-членки към основните ценности на ЕС. В действителност има ясна връзка между върховенството на закона и ефективното изразходване на фондовете на ЕС. Нововъведените и инвестициите ще процъфтяват

най-много, ако има надеждна и прозрачна законова и институционална рамка. Една независима правна система дава сигурност на инвеститорите, защото те имат възможност да се обръщат към независими съдилища и могат да очакват състезателни процедури за възлагане. Върховенството на закона е също така предварително условие за принципа на взаимно доверие в европейския единен пазар. Само тогава гражданите и инвеститорите могат да са сигурни, че правата им ще бъдат защитени навсякъде в Европейския съюз. Освен това са необходими проверки и контрол, за да е сигурно, че парите на ЕС се харчат правомерно и не се разхищават в корупция. Освен този функционален довод бюджетът на ЕС трябва да подкрепя целите на Европейския съюз, както са изложени в договорите, а именно, наред с подкрепата на мира и благосъстоянието на неговите народи, също и популяризиране на европейските ценности (European Commission 2017c: 11, 22; Šelih et al. 2017: 3).

Ясно е, че на такъв ход ще се реагира с голяма чувствителност в някои държави, които са нетни получатели на кохезионно финансиране. Ако тези решения в крайна сметка бъдат изпълнени, те ще имат ограничителна и предпазна функция. Но те няма да бъдат достатъчни сами по себе си за насърчаването и защитата на демократичните принципи. Опитът показва ясно, че „демократията насилва“ не е много ефективна и че санкциите понякога могат да са контрапродуктивни, ако оказват влияние върху населението като цяло. Следователно, тези мерки трябва да вървят ръка за ръка с позитивни мерки, които да се фокусират върху насърчаването на демокрацията.

Но обвързването с условия може да е поне част от инструментариума, който може да се използва при необходимост. Самото съществуване на такъв инструмент би оказало определен натиск върху засегнатите страни-членки и би довело до повече и различни дискусии, когато например се обсъждат проблемни законодателни изменения в националния или регионалния парламент. То ще осигури и силен стимул за тези страни-членки да се ангажират конструктивно с Европейската комисия и да вземат насериозно нейните препоръки в контекста на процедурата за диалог за върховенството на закона. И не на последно място, въвеждането на процедури за обвързване с условия би било много ефективна възможност за подобряване на процедурите за „укротяване“ съгласно член 7 от Договора за Европейския съюз.

3.3 КАК МОЖЕ ДА ИЗГЛЕЖДА ЕДИН МЕХАНИЗЪМ ЗА ОБВЪРЗВАНЕ С УСЛОВИЯ?

Същността на идеята за обвързаност с условия и нейната обосновка изискват тя да бъде задължителна за всички източници на финансиране – и като следствие за всички страни-членки – в противен случай на цялата концепция ще й липсва легитимност. Следователно, ако идеята за обвързаност с условия бъде въведена, с условия трябва да бъдат обвързани не само Европейските структурни и инвестиционни фондове, но също и главните програми на ЕС. Всяко друго решение рискува да бъде възприето като дискриминационно и наказващо онези страни-членки, които са нетни получатели на структурни и инвестиционни фондове на ЕС. Това включва, например, програмата LIFE, която е финансовият инструмент на ЕС, подкрепящ проекти, свързани с екологията, опазването на природата и действията относно климата, в целия ЕС. Друг пример е Механизмът за свързване на Европа (MCE), който е ключов финансиращ инструмент на ЕС за насърчаване на растежа, заетостта

⁵ As established by Council Regulation (EU, EURATOM) No. 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2014–2020.

и конкурентноспособността чрез целево инфраструктурно инвестиране на европейско ниво. Много актуален за всички страни-членки е, разбира се, Horizon 2020, финансовият инструмент, реализиращ „Съюза за иновации“, водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“, който има за цел да осигури глобалната конкурентноспособност на Европа и който е най-голямата до момента програма на ЕС за научни изследвания и иновации, с финансиране от почти 80 милиарда евро за седем години (2014 до 2020 г.).

Технически са възможни две опции по отношение оформянето на концепцията. Първото решение е пълно изключване от фондовете на ЕС, второто е въвеждането на постепенна система, която позволява по-голяма диференциация. В зависимост от степента на демократичните дефицити фондовете могат да бъдат намалявани или плащанията временно преустановявани. Една допълнителна характеристика на втората опция може да бъде предоставянето на страните-членки на допълнителни фондове или награди, ако успеят да преодолеят демократичните дефицити.

Всяко решение за спиране на плащането на финансовите средства трябва да се основава на солиден механизъм. Това може да е, например, процедура по вземане на решения, подобна на онази, прилагана за настоящата обвързаност с макроикономическите условия. В този случай преустановяването на финансирането се предлага от Европейската комисия и „Съветът взема решение въз основа на това предложение посредством акт за изпълнение“ (Regulation (EU) 2013/1303: Article 23). Но трябва да се разгледа възможността на Европейския парламент да бъде предоставена роля за съвместно вземане на решения за разлика от настоящия структуриран диалог, прилаган за обвързаността с макроикономическите условия, който не включва същите правомощия на Европейския парламент, както при съвместното вземане на решения.

Обвързаността на фондовете на ЕС с условия трябва да се основава на ясни критерии. От изключителна важност е да бъде изяснено кое съставлява систематично нарушение на основните ценности на ЕС. Систематичният мониторинг, както беше предложено в предишния раздел, ще спомогне да се идентифицират такива нарушения. За съжаление в същото време е доста вероятно ЕС да трябва да се занимава с „очевидни случаи“, за които настоящите критерии са достатъчни. В дългосрочен план една възможност, която трябва да се разгледа допълнително, е да се развие още правото на демокрацията на ЕС и да се създадат допълнителни правни документи, които да съдържат ясен ангажимент на ЕС към демократичните ценности и по-добре да посрещат настоящите предизвикателства пред демокрацията. Такова решение би имало голямото предимство, че критериите ще са установени от самия ЕС, а не с обикновено позоваване на други институции като Съвета на Европа и особено Венецианската комисия.

Механизмът на обвързване с условия трябва също да бъде свързан и с процедурата за диалог за върховенството на закона. С други думи, той може да предостави на Европейската комисия средство за въздействие в контекста на този диалог, но, аналогично, санкции не следва да се прилагат преди първо да се приложи процедурата за диалог за върховенството на закона и да се даде на страната-членка възможност да бъде изслушана и да изпълни препоръките на Европейската комисия.

Критиците на санкциите твърдят, че те биха засегнали обикновените хора и биха превърнали обичайните проевропейски нагласи в евроскептицизъм. Ето защо всички санкции трябва да бъдат придружавани от публична дипломатия, водена от институциите на ЕС. Те трябва да влагат усилия да

разясняват на обществеността в засегнатите държави защо е необходимо прекратяването на плащанията и каква е неговата цел. На последно място, всяко решение за прекратяване на финансирането трябва естествено да подлежи на преразглеждане от Европейския съд. Това конкретно означава, че страната-членка, засегната от мерките, трябва да може да потърси законно обезщетение пред Европейския съд, включително, разбира се, временна правна защита.

3.4 ПРИЛАГАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА

Първото и идеално решение за правна основа на концепцията за обвързване с условия със сигурност би било промяна на договора, макар че това е малко вероятно. Второто решение е да се промени съответното вторично право. По тази точка има основно две възможности. Първата е да се измени регламента за съответните фондове, Регламент (ЕС) № 1303/2013. Втората възможност е обвързването с условия да стане част от новата МФР с позоваване на основните ценности, изложени в член 2 от ДЕС и ясно да се заяви, че всички плащания са при условие на съблюдаване на тези ценности от страните-членки. МФР е определена в регламент, който трябва да бъде приет еднотрушно от Съвета на Европейския съюз със съгласието на Европейския парламент. Новият регламент на Съвета за периода след 2020 г., определящ следващата МФР, трябва да постави ясни критерии и условия, които да се прилагат към целия бюджет. Настоящият Регламент на Съвета № 1311/2013 (Council Regulation (EU, Euratom) 2013/1311), например, дори не споменава думата „демократия“.

Главното действащо лице за прилагането на тази нова политика ще е Европейската комисия, но също така ще се изисква участието на Съвета и Европейския парламент съгласно гореописаната процедура. Европейският съд ще има крайната дума в случай, че решението е обжалвано от страната-членка.

3.5 РИСКОВЕ

Тъй като е известно, че понастоящем Европейската комисия проверява правната осъществимост на концепцията за обвързване с условия, бихме искали да изтъкнем, че под внимание трябва да се вземат сериозни правни рискове. Може да се твърди, че преустановяването на ЕСИФ се равнява на преустановяване на правата на съответната страна-членка съгласно Договорите и че това би изисквало специфична законова основа в Договора за Европейския съюз. Без нея такова преустановяване би било незаконно. Освен това е възможно да се допусне, в зависимост от оформянето на концепцията за обвързване с условия, че тя съставлява незаконосъобразно заобикаляне на член 7 от ДЕС и че финансовите средства ще бъдат спирани като санкция, за да се следва друга политика на ЕС. Съвсем вярно е, че налагането на парични глоби не е нищо ново. Но досега такова прекратяване е било обвързвано с целите на самите фондове. Ето защо е важно да се обясни ясно, че всички фондове трябва да служат за ценностите, на които е основан ЕС съгласно член 2 от ДЕС. Това конкретно означава, че изплащането на всеки цент на ЕС трябва да бъде свързано с демокрацията и това трябва да бъде отразено в правната рамка за всеки фонд. В противен случай има риск от налагане на санкции, които не са свързани с несъблюдаването на централните ценности на ЕС и следователно са неправомерни.

4

ОБРЪЩАНЕ КЪМ СЪДА: СЪДЕБНО ПРИЛАГАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

НАКРАТКО

- Член 7 от ДЕС има за цел да гарантира зачитането от страните-членки на ЕС на върховенството на закона и основните права. Но мерките, заложи в член 7, изискват политическо решение. Препятствията пред вземането на такова решение са изключително големи. Ето защо е необходимо съдебно действие.
- Съдебното прилагане изглежда сложно, тъй като Хартата на основните права на ЕС е обвързваща за страните-членки само в прилагането на правото на ЕС. Обаче, нарастващата взаимозависимост между членовете на ЕС обосновава преразглеждането на национални мерки от Европейския съд. С цел опазването на правния и демократичен ред на ЕС, което включва ефективна правна защита, свободно движение и свободната и демократична природа на самия ЕС, всички държави трябва да спазват правото на ЕС и основните ценности, залегнали в него. Сериозните нарушения на основните ценности в член 2 от ДЕС оказват влияние върху съответната страна-членка не само в национален аспект, но непременно и върху способността ѝ да съблюдава правото на ЕС, с което застрашава функционирането на правния ред на ЕС като цяло. В такива случаи е възможно и желателно Европейската комисия да започне процедура за нарушение срещу въпросната страна-членка.
- Прилагането на този подход не изисква изменение на съществуващите норми. По-скоро Комисията трябва да движи този процес и да действа по-решително. По-конкретно, Комисията следва да отнася случаите със систематично въздействие, както описаните по-горе, до Европейския съд.
- Наличието на процедури за нарушения в случаите на систематични нарушения на основните права ще осигурява на Комисията важно правно средство за въздействие спрямо страни-членки, които оспорват върховенството на закона. Те ще вземат предвид по-сериозно препоръките на Комисията в рамките на диалога за върховенството на закона. Освен това наличието на съдебен механизъм ще спомогне за деполитизиране на дебата.

4.1 ПРЕДИСТОРИЯ: КАК ОСНОВНИТЕ ПРАВА И ПРИНЦИПЪТ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА БЯХА ВКЛЮЧЕНИ В ДЕБАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Когато бяха създадени Европейските общности, от техния правен ред отсъстваше механизъм за защита на основните права. Има няколко причини, поради които Договорите – в частност Договорът за Европейската икономическа общност – не съдържаха декларация за правата или изобщо каквато и да е система за защита на основните права (за по-задълбочен анализ виж: Weiler 1986: 1110ff.). На първо място трябва да се има предвид, че при изготвянето на първоначалните Договори страните-основателки вероятно не са предвиждали нито тяхното преобразуване в конституционна харта (да използваме думите на Европейския съд), нито размера на правомощията, които са щели да бъдат поети от Европейските общности. Проблемът с основните права, типичен за традиционните политически общества като страните-членки, е стоял далеч от умовете на основателите. Второ, първоначалната концепция на Договорите като международни законодателни инструменти, създаващи Общности с ограничени правомощия, едновременно ограничили схващането за заплахата, която те могат да представляват за основните права на национално ниво, и позволили на държавите да допуснат, че при необходимост те могат да продължат да контролират действията на тези Европейски общности чрез националните основни права. От една страна, фактът, че държавите възприемаха правомощията на Общността като ясно ограничени, ги накара да вярват, че обхватът за възможни конфликти между актовете на Общността и основните права ще е изключително малък. От друга страна, ако наистина възникнеха конфликти, държавите вероятно очакваха техните национални конституции да бъдат най-добрата гаранция за защита на основните права.

Трето, не трябва да се забравя, че съдебната защита на основните права е относително скоросен феномен в Европа. Въпреки че документи за основните права и декларации за права съществуват от много години в европейските държави, те са били разбирани предимно като даващи насока на политическия процес. От тях се е очаквало да ръководят написването на законите от законодателя, но не и да служат за контрол на валидността на тези закони. Суверенитетът на законодателя – под формата на „парламентарен суверенитет“ или „*volonté general*“ („общата воля“, *фр.*) – доминираше политическата организация на европейските държави. Американската традиция на конституционен съдебен контрол беше въведена в Европа едва след Втората световна война и тогава станаха ясни и рисковете, които можеше да породят волята на мнозинството и всяка форма на неконтролирана власт. Всичко това може да е допринесло за отсъствието

на каталог на основните права и система за защита в учредителните Договори на общностите.

Тези очаквания, обаче, бяха преобърнати от конституционното развитие в правния ред на Общността и обхвата на правомощията, поети от Общностите. От една страна, върховенството и прекият ефект, присвоени на актовете на Общността, означаваха, че националните конституционни разпоредби повече не можеха да се използват, за да се гарантира съвместимостта между тези актове и основните права. От друга страна, нарасналото разбиране за амплитудата на правомощията, поети от Общностите, и на техния отворен и неопределен характер очерта риска от нарушенията на основните права, произтичащ от упражняването на тези правомощия на Общността.

Следователно, първоначалният дебат за основните права в европейската интеграция беше за риска, който новите правомощия, поемани на европейско ниво, можеха да породят за основните права и върховенството на закона, които обикновено са гарантирани в нейните страни-членки. В продължение на години дебатът за основните права при европейската интеграция се фокусираше върху необходимостта именно правният ред на Общността да вземе насериозно основните права при преразглеждането на правомощията на институциите на Общността, а не страните-членки. Към защитата на основните права в държавите трябваше да се подходи или съгласно националните конституции или съгласно Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Постепенно, обаче, фокусът беше преместен върху необходимостта Европейският съюз също да гарантира основните права и върховенството на закона на ниво страни-членки.

4.2 ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА ОТ ЕС НА НИВО СТРАНИ-ЧЛЕНКИ: СЪЩЕСТВУВАЩИ ИНСТРУМЕНТИ

Експанзията на европейската интеграция (нарастващата взаимозависимост между нейните страни-членки по отношение на чувствителни проблеми във връзка с основните права), последователните разширявания и непълнотата на системата на Европейската конвенция за правата на човека (механизми с ограничен обхват и слабо прилагане) наложиха необходимостта да се гарантира, че страните-членки на ЕС съблюдават основните ценности, определени днес в член 2 от ДЕС. Те включват демокрация, върховенството на закона и основните права. Те също представляват и критерий за присъединяване за всеки кандидат съгласно член 49 от ДЕС.

Стана ясно, обаче, че да се контролира съблюдаването на тези ценности само в момента на присъединяване не е достатъчно. Именно в този контекст наскоро приложението срещу Полша член 7 беше включен в Договорите. Но член 7 зависи от политическо решение, а не от съдебно прилагане, и изискванията за вземането на такова политическо решение са изключително трудни за удовлетворяване. По-конкретно, ще бъде изключително трудно, да не кажем практически невъзможно, да се осигури единодушието, като се изключи засегнатата страна-членка, необходимо за налагане на санкции в случай на сериозно и постоянно нарушение на ценностите съгласно член 2. Тази трудност, заедно с политическия характер на оценката, до този момент е възпира

институциите на ЕС и страните-членки дори само да започнат неговото прилагане. Това е подхранило разбирането, че член 7 е високо неефективен и, следователно, има малка, да не кажем никаква възпираща стойност. Действията, предприети неотдавна от Комисията срещу Полша съгласно процедурата по член 7, определено имат за цел да докажат обратното. Това, обаче, е хазарт с високи залози. Макар че Комисията може да получи четири-пети от мнозинството, необходимо, за да се установи, че има ясен риск от сериозно нарушение на ценностите по член 2, малко вероятно е да получи единодушието, което е необходимо, за да се установи, че е имало действително нарушение, и да наложи съответната санкция. Това означава, че Полша може да продължи да отказва да се съобрази с препоръките на Комисията, без последната да е в позиция накрая да ги наложи в съответствие с член 7. В такъв случай член 7 определено ще загине. Преди това Комисията се опита да използва средството за въздействие в член 7 – без реално да задейства неговото прилагане – чрез въвеждане на процедурата за диалог за върховенството на закона. Първоначално тя се смяташе за незадаължителен правен механизъм, който може да послужи като алтернатива на член 7 и чрез който Комисията щеше да влезе в конструктивен диалог със съответната страна-членка и при необходимост щеше да направи препоръки. Очакването беше, че или такъв конструктивен подход щеше да проработи сам по себе си, или че процедурната фаза на публично порицание в крайна сметка щеше да накара държавата да коригира идентифицираните рискове за върховенството на закона. Към днешна дата, обаче, нещата не проработиха по този начин. На инструмента му липсват „зъби“, с които да подтикне страните-членки към съблюдаване. Ето защо Европейската комисия все повече използва заплахата от задействане на процедурата по член 7, за да накара страните-членки да следват препоръките ѝ. Естествено ефективността на тази заплаха се намалява от трудностите, които възникват при прилагането на самия член 7. Стратегията на Комисията среща своя екзистенциален миг, когато Полша не изпълни дори в минимална степен препоръките на Комисията. Тя фактически заяви, че Комисията блъфира с член 7. Тогава Комисията смело пое своите отговорности и откри процедурата по член 7 срещу Полша. В светлината на вече идентифицираните ограничения на член 7, обаче, е съмнително, че той ще оцелее.

В този контекст Комисията също се опита, където беше възможно, да обвърже проблема за основните права или върховенството на закона с друг правен въпрос на ЕС. Пример за това е унгарското законодателство, което определи пенсионна възраст от 62 години за съдиите, като по този начин проправи пътя за масова смяна на съдии в Унгария, предоставяйки удобна възможност на управляващата партия да назначава съдии, по-благоразположени към нейните възгледи. Комисията използва директивата за забрана на възрастовата дискриминация, за да открие процедура за установяване на нарушение срещу Унгария и спечели. Но тъй като делото не беше формулирано с оглед защитата на съдебната независимост, за Унгария стана възможно да намери изход от ситуацията, като компенсира пенсионираните съдии, без да възстанови повечето от тях на предишните им длъжности, изпълнявайки по този начин предполагаемото политическо намерение на правителството.

Във всеки случай, този подход е ограничен от малкия брой и обхват на нормите на ЕС, които се занимават пряко с въпроси, отнасящи се до върховенството на закона и основните права. Това би се променило само, ако основните права на ЕС са директно приложими по отношение на страните-членки, което до този момент не е общият принцип. Но е добре известно, че Европейският съд разшири първоначалния обхват на основните права на ЕС, така че да бъдат обхванати и държавни действия, които попадат в сферата на приложение на правото на ЕС, особено когато те или прилагат правото на ЕС или го накърняват (ECJ 1998; ECJ 1991). В този смисъл може да се твърди, че член 51 (1) от Хартата ограничава дори тази сфера, тъй като (поне във версията на английски език)⁶ той постановява, че разпоредбите на Хартата са приложими към страните-членки само „когато те прилагат правото на Съюза“. Това наистина ограничава по-широкия обхват на прилагането, признат преди в съдебната практика на Европейския съд. В последната, както е посочено, основните права на ЕС може да се прилагат и към държавни актове, които накърняват нормите на ЕС. Ако се тълкува буквално, член 51 (1) може следователно да доведе до по-стесняващ обхват на приложение за основните права на ЕС. Но случаят не е такъв и Съдът последователно се е произнасял, че дали дадено държавно действие може да се разглежда в светлината на основните права на ЕС или не, зависи от това дали действието попада в обхвата на приложение на правото на ЕС. Вероятно случаят с унгарския закон за пенсионирането на съдиите е такъв, тъй като е налице аспект на конкретно основно право – като например възрастова дискриминация – който е пряко регламентиран от правото на ЕС, или защото действието на държавата става в контекста на прилагане на правото на ЕС (например, транспортиране на директива) или е изключение от друго правило на ЕС (например, ограничение за свободното движение). Освен при такава връзка с друга разпоредба на ЕС, обаче, не е възможно правото на ЕС да се използва за налагане спазването на основните права и върховенството на закона в дадена страна-членка. В едно по-скорошно дело Мигел Пойарес Мадуро, тогава генерален адвокат, предложи на Съда по-нюансиран и систематичен подход, който хем нямаше да повиши горепосочените рискове (ECJ 2008), хем имаше за цел да внесе известен съдебен надзор и налагане спазването на основните права и върховенството на закона в страните-членки. Съдът не разглежда това предложение в своето решение, като реши казуса на различна основа. Предложението вече е възприето от някои учени (виж например von Bogdandy et al. 2012: 489–519). Именно това предложение сега отново ще бъде разгледано и прецизирано, също и в светлината на някои скорошни развития в правото на ЕС.

4.3 ПРИЧИНИ ЗА РОЛЯТА НА ЕС В НАЛАГАНЕ ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА НА НАЦИОНАЛНО НИВО

Има три възможни обосновки, когато една регионална организация или наднационален субект се намесва в националната сфера на дадена страна, за да защити върховенството на закона, демокрацията и основните

права. Първата причина може да се основава на моралните и политически външни ефекти, които нарушенията на основните права или върховенството на закона в една страна могат да причинят в друга страна. Разбира се, концепцията за морални и политически външни ефекти е дискуссионна. Когато, обаче, страните се ангажират да споделят определено политическо и икономическо пространство, оправдано е да се твърди, че те имат право да не желаят да споделят ползите и разходите от това общо начинание със страни, които не зачитат определен общ набор от основни ценности.

Втората причина произтича от факта, че самите държави може да искат да бъдат обвързани с външен инструмент и/или документ, защитаващ основните права и върховенството на закона. Това е равнозначно на пласт от външна конституционна дисциплина, самоналожен от държавата. Това може да се дължи на факта, че те нямат вътрешен механизъм, който да гарантира такива ценности, и искат да използват външния механизъм да направят това или защото в светлината на минал негативен опит искат да добавят външен механизъм за конституционна дисциплина към вътрешноправното устройство. В такива случаи правото на намеса на международния или наднационалния орган произтича от предишно намерение за самообвързване от страна на държавата. Международното или наднационалното право в такива случаи е форма на колективна самодисциплина, която страните си налагат сами, защото миналият опит показва, че вътрешните механизми за уравновесяване на силите и политическият и съдебен контрол невинаги са ефективни при защитата на основните ценности на върховенството на закона, правата на човека и демокрацията.

Предходните две причини, например, съответстват на случая на Съвета на Европа и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Но има и трета възможна причина, частично съответстваща на случая на Европейския съюз. Тя се отнася до степента, в която икономическата и социалната взаимозависимост между държавите генерира и взаимозависимост на нивото на фундамента на техния конституционен ред. В ЕС държавите са встъпили във форма на интеграция, генерираща такава взаимозависимост, че нарушаването на върховенството на закона, демокрацията и основните ценности от една държава може директно да повлияе другите държави, независимо дали последните са призовани, за да осигурят изпълнението на решенията на първата държава, които може да са взети в нарушение на тези ценности, или защото нарушаването на тези ценности от въпросната държава пречи на законността и ефективността на решенията, взети от всички. Неотдавнашни дела показват, че Европейският съд вече е признал достатъчно степента, в която нивото на взаимозависимост, присъщо за политиките на ЕС, зависи от взаимното доверие между правните уредби на различните страни-членки и тяхното съблюдаване на върховенството на закона и основните ценности (ECJ 2016: para 78).⁷

⁶ Някои от версиите на тази разпоредба на други езици са по-отворени за тълкуване.

⁷ Този раздел беше написан през януари 2018 г. и взема под внимание съдебната практика до тази дата. Някои неотдавнашни решения изглеждат потвърждават тезата в настоящия раздел. В решението си от 27 февруари 2018 г. за пенсиите на португалските съдии Европейският съд подчерта задължението на страните-членки да гарантират независимостта на националните съдилища като задължително предварително условие за европейската система за съдебно сътрудничество и взаимно доверие (ECJ 2018). През март 2018 г. Върховният съд на Ирландия спря екстрадицията на лице, издирвано от Полша, поради противоречивите съдебни реформи на Полша и отнесе случая до Европейския съд.

Има едно важно различие, когато се позоваваме на тази трета причина. Правото на намеса в защита на върховенството на закона, основните ценности или демокрацията е резултат от нуждата да се защитава легитимното и ефективно функциониране на пространството на взаимозависимост, генерирано от правото на ЕС. Това осигурява допълнително основание за такава интервенция. Интервенцията е оправдана не само заради защитата на държавата от самата нея или защото се твърди, че действията на тази държава създават морален външен ефект в друга държава чрез нарушаването на съвместен ангажимент спрямо определени ценности. Интервенцията в този случай се случва също така, за да се защитят другите държави от това да станат доброволни участници в такива нарушения, било защото трябва пряко или непряко да ги приведат в действие или защото оказват влияние върху решения, взети от всички и които трябва да бъдат изпълнявани от всички.

4.4 КОРИГИРАНЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА СИСТЕМАТИЧНИ ПРОБЛЕМИ С ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ ЧРЕЗ СЪДЕБНО ПРИЛАГАНЕ НА НИВО ЕС

Разпоредбите, които определят ангажираността на ЕС и на неговите страни-членки с върховенството на закона, основните ценности и демокрацията – особено член 2 – подчертават, че спазването на тези принципи е условие за съществуването на правния ред на ЕС. В този смисъл:

Трябва да се направи разграничение, от една страна, между компетентността да се преразглежда която и да е национална мярка в светлината на основните права и, от друга страна, компетентността да се установява дали страните-членки осигуряват необходимото ниво на защита във връзка с основните права, за да могат задоволително да изпълняват другите си задължения като членове на Съюза. Първият тип преразглеждане все още не съществува и не е в обхвата на настоящите компетенции на Съюза. Но вторият тип преразглеждане произтича логически от естеството на процеса на европейска интеграция. То служи да се гарантира, че са налице основните условия за правилното функциониране на правната уредба на ЕС и за ефективното упражняване на много от правата, предоставени на европейските граждани. Макар че степента на защита на основните права на национално ниво не е необходимо да бъде точно същата като степента на защита на основните права на ниво Европейски съюз, трябва да има някаква мярка за еквивалентност, за да се осигури ефективното функциониране на правото на Съюза в рамките на националната правна уредба.

European Court of Justice 2007

С други думи, определени систематични нарушения на основните права и върховенството на закона в дадена страна-членка могат да бъдат от такова естество и величина, че непряко да поставят под съмнение прилагането на правния ред на ЕС в тази страна-членка и/или

да доведат до нарушаването на определени основни принципи или норми на правото на ЕС.

Първият пример засяга принципа на ефективността на правото на ЕС. Европейският съд е постановил ясно, че такъв принцип изисква собствените правни уредби на страните-членки изцяло да прилагат и изпълняват правото на ЕС, включително на ниво институции, процедури и средства за защита, които са на разположение да гарантират защитата на правата, предоставяни от правото на ЕС на европейските граждани (ECJ 1963; ECJ 1990; ECJ 1991a; ECJ 1991b; ECJ 2002; ECJ 2007a; ECJ 2009; ECJ 2013). Следователно, това има както процесуални, така и материалноправни последици. Тъй като правото на ЕС обикновено се прилага чрез националните съдилища и националното процесуално право, принципът на ефективността се използва от Европейския съд за преразглеждане на процесуалните и материалноправните аспекти на националните правни системи, които регулират съдебната система и съдебната защита, включително констатиране на нарушения от страни-членки на правото на ЕС, понеже не са осигурили подходящо средство за правна защита или понеже процесуалните им изисквания твърде много са затруднили защитата на дадено право или получаването на компенсация за предишно нарушение. С други думи, чрез принципа на ефективността Европейският съд може да преразглежда степента, в която националната съдебна система (в нейните институционални, процесуални и материалноправни аспекти) е в състояние да гарантира честното, безпристрастно и цялостно прилагане на правото на ЕС и да защитава правата, предоставяни от него на гражданите.

В този контекст е ясно, че дадена страна-членка с постоянен проблем относно върховенството на закона, особено поради сериозна заплаха към независимостта на съдебната ѝ система, не съблюдава принципа за ефективна съдебна защита. Комисията изглежда е направила крачка напред към този подход с неотдавнашното производство за установяване на нарушение, заведено срещу Полша, във връзка с няколко изменения в законите за съдебната система. Въпреки че подробности за мотивираното становище и предстоящите разисквания все още не са известни, изглежда, че Комисията наистина установява връзка между измененията и независимостта на съдебната система, и между последната и принципа на ефективна защита съгласно правото на ЕС. Също така Комисията се позовава на нарушения на конкретен акт на ЕС – Директива 2006/54 за забрана на дискриминацията между половете. Това засяга конкретен аспект на полските законодателни изменения, а именно различната пенсионна възраст за мъжете и жените съдии. Противно на това, което стана в унгарския случай обаче, Комисията основа иска си за нарушение и на по-широко накърняване на независимостта на съдебната система. Това е важна стъпка в посока на обвързването на систематичните нарушения с базовите условия, необходими за нормалното функциониране на правния ред на ЕС и защитата на правата на гражданите.

Вторият пример касае изискването, че изборите за Европейския парламент трябва да бъдат свободни (член 14 от ДЕС) и да са съобразени с ангажимента на ЕС към демокрацията. Защитата на свободните и честни избори и на демократично избрания и функциониращ Европейски парламент изисква във всички страни-членки да бъдат гарантирани определени минимални условия. Ако

в някоя страна-членка съществува сериозна заплаха за свободата на изразяване или свободата на пресата, това може да засегне демократичния характер на изборите за Европейския парламент в тази държава, като постави под съмнение спазването на членове 2 и 14 от ДЕС. Същото може да се случи, ако избраните членове на Европейския парламент в някои страни-членки не са свободни да упражняват функциите си, защото, както стана неотдавна, те са били заплашвани със съучастие на властите заради заеманите от тях политически позиции. В такъв случай свободата на членовете на ЕП е ограничавана и е засегнат демократичния характер на самия Европейски съюз, което отново може да съставлява достатъчна правна основа за производство за установяване на нарушение срещу страна-съучастник, в която се е случило това.

Могат да бъдат дадени още примери, включително възпрепятстване на свободното движение на хора, които илюстрират систематичен проблем на нарушаване на основните права или върховенството на закона в страна-членка. Съдът вече е възприел донякъде сходен подход, като се е фокусирал върху систематичните заплахи пред върховенството на закона и основните права в контекста на областта на свободата, сигурността и правосъдието и изпълнението на европейска заповед за арест. Съдът не допуска национално съдилище да изпълни такава заповед за арест, ако е налице систематичен проблем с условията за задържане в отправилата искането страна-членка, който поражда нарушение на член 4 от Хартата. Два аспекта се явяват като резултат от такова решение на Съда. Първо, степента на взаимозависимост, генерирана от областта на свобода, сигурност и правосъдие, се опира на доверието, че всички страни-членки съблюдават основните ценности, заложили в член 2. Второ, такова съблюдаване се очаква да настъпи, освен ако проблемът не е със систематичен характер.

Позицията, която се застъпва в този документ, е естествено продължение на логиката, която вече е възприета от Съда в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Когато в страна-членка е налице съществено нарушение на основните ценности по член 2, което има системно въздействие, това въздействие не се ограничава само в национален аспект, но непременно засяга способността на тази страна-членка да спазва основните норми и принципи, подкрепящи нормалното функциониране на правния и демократичен политически ред на ЕС, като ефективна правна защита, свободно движение или свободния и демократичен характер на Европейския парламент и на самия Съюз. Когато е идентифицирано нарушение от такъв характер, би било следователно не само възможно, но и желателно за Европейската комисия да започне производство за установяване на нарушение върху една или повече от тези правни основи срещу въпросната страна-членка.

4.5 ИЗПЪЛНЕНИЕ

Изпълнението на този подход следователно е в ръцете на Европейската комисия и не изисква никакви изменения на съществуващите норми. Обаче ще е необходимо Европейският съд да одобри такова тълкуване на

Договорите. Поради гореизложените причини правните аргументи в подкрепа на такъв възглед са силни и могат да се наложат в Съда. Въз основа на този подход рискът от увеличаващ се брой дела в Съда ще бъде значително намален. Систематичното изискване осигурява полезен инструмент за контрол на списъка с дела за разглеждане по два различни начина. Първо, то ще ограничи прилагането на правото на ЕС и намесата на Съда до особено сериозни и структурни нарушения на основните права, чието систематично въздействие ги превръща от чисто вътрешни ситуации в ситуации, засягащи също и правния ред на ЕС. Второ, би било трудно за индивидуалните дела, заведени като запитвания за преюдициално заключение, да удовлетворят процесуалните и материалноправни изисквания, необходими в контекста на такива системни нарушения. Вместо това Комисията може по-лесно да събере доказателства за множество рискове и да разгледа абстрактен казус, включващ законодателни изменения, които още не са довели до конкретни индивидуални съдебни спорове. Това ще натовари Комисията със специфичната отговорност да „дава тласък“ на този правен подход спрямо върховенството на закона в страните-членки. Това ще изисква по-смели правни действия в сравнение с досега, но от друга страна предоставя на Комисията по-силно средство за въздействие от член 7 в контекста на процедурата за върховенството на закона. То вероятно ще й осигури по-силен инструмент за възпиране и правоприлагане по отношение на страни-членки, които оспорват върховенството на закона.

По-важното ограничение на този подход е изборът на подходящ момент и неговото влияние върху ефективността на средствата за защита. Съдебните процедури и в частност производствата за установяване на нарушения отнемат време, което може да е значителен проблем в контекста на проблемите, свързани с основните права или върховенството на закона. Това ще рече, че е възможно в такива случаи Съдът да използва ускорената процедура. Условията за това биха били изпълнени нормално, което може да е важен фактор за по-голямата ефективност на това решение. В допълнение, възможно е да се използват временни мерки. Каквото и да се смята за недостатъците на този подход, той със сигурност ще бъде по-ефективен от гледна точка на времето в сравнение с член 7 в светлината на политическите ограничения, които правят прилагането на етап две от неговата процедура толкова трудно. Накрая, самото наличие на производства за установяване на нарушения в този контекст ще предостави на Комисията важно правно средство за въздействие, което независимо дали в извънсъдебната част от процедурата по нарушение или в диалога за върховенството на закона би било взето много по-насерiously от страните-членки. С други думи, самото признаване на тази възможност, веднъж потвърдена от Съда, би било достатъчно да укрепил силно диалога за върховенството на закона със страните-членки. То също би деполитизирало този дебат. Въпреки че е вероятно внасянето на тези проблеми за решаване в Съда да доведе до обвинения в съдебен активизъм, рисковете от този дебат са вероятно по-ниски от онези, свързани с политически конфликти с високи залози, каквито може да отключи член 7.

5

ОТДОЛУ НАГОРЕ: УКРЕПВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

НАКРАТКО

- Неправителствените организации (НПО), подобно на една независима съдебна система и медии, играят жизненоважна роля в поддържането на европейските ценности. Ето защо те са станали обект на редица ограничителни мерки в някои страни-членки на ЕС като очернящи кампании, орязване на финансирането и налагането на прекомерна административна тежест.
- В допълнение към механизмите „отгоре надолу“, предназначени да прилагат икономически и политически натиск върху правителствата, ЕС трябва да подкрепя НПО, които насърчават и защитават демокрацията, върховенството на закона и основните права.
- Тъй като финансирането, включително финансирането от ЕС, за НПО, работещи за европейските ценности, е недостатъчно, ЕС трябва да създаде нов, подходящо обезпечен фонд (наричан „Инструмент за европейските ценности“ или ИЕЦ). ИЕЦ трябва да поддържа застъпничеството, мониторинга на спазването на европейските и международните стандарти от страната-членка, достъпа до правосъдие, общественото образование, подкрепата за независимата и разследваща журналистика и изграждането на капацитет. Той трябва да бъде управляван по децентрализиран начин от оператори на фонда на национално ниво.
- Освен това Европейската комисия следва да назначи Специален представител по въпросите на гражданското общество, който да получава и да реагира на информацията относно рестрикции, наложени върху НПО.

Мерките „отдолу нагоре“, създадени да поощряват обществената подкрепа за върховенството на закона, демокрацията и основните права, представляват важно допълнение към механизмите „отгоре надолу“, предназначени да оказват икономически и политически натиск върху дадено правителство. Настоящият раздел от публикацията очертава две мерки за подкрепа на неправителствените организации. Използваният тук термин се отнася до официално учредени организации с идеална цел, работещи за обществения интерес. НПО, подобно на една независима съдебна система и медии, играят жизненоважна роля в поддържането на европейските ценности. Те подпомагат демократичното участие, като информират обществеността

и предлагат на обществеността канали (например, застъпничеството) и инструменти (например, демонстрациите), за да изразява своите възгледи пред политическите представители. НПО също така подпомагат върховенството на закона и поддържат международното, европейското и националното право (включително защитата на стандартите на основните права), като завеждат дела в съда. Нещо повече, НПО образоват обществеността относно значението и важността на европейските ценности, което прави обществото по-устойчиво на популистски атаки срещу съдебната система, основните права и демократичните институции. Поради ролите, които играят, и групите, които защитават, НПО са станали обект на редица ограничителни мерки от страна на популистски правителства като очернящи кампании, целящи да подронят общественото доверие и подкрепа, отклоняване на финансирането и налагането на прекомерна административна тежест, целяща да изцеди ограничените финансови и човешки ресурси (Butler 2017). Смятаме, че ЕС може да подкрепя НПО по два начина. Първо, посредством фонд, който да подкрепя НПО в насърчаването и защитата на европейските ценности, както е определено в член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Той ще се нарича „Инструмент за европейските ценности“ (ИЕЦ). Второ, чрез Специален представител на ЕС по въпросите на гражданското общество, който ще отговаря за получаването и реагирането на информация за рестрикции върху НПО.

5.1 ИНСТРУМЕНТ ЗА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕННОСТИ

ИЕЦ, както е посочено по-долу, е в голяма степен създаден по модела на фонд „Активни граждани“ на „Безвъзмездни средства на Европейското икономическо пространство (ЕИП)/Норвегия“, като са включени елементи от Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) и Европейския фонд за демокрация. Главната отлика от фонд „Активни граждани“ е размерът на финансовия пакет за ИЕЦ. Изложеният по-долу модел разглежда как финансирането от ЕС в подкрепа на НПО, които насърчават и защитават европейските ценности вътре в ЕС, може да нарасне от настоящото си нулево ниво до поне 2 милиарда евро в следващата Многогодишна финансова рамка, за да стигне това, което ЕС изразходва в трети страни и което благотворителните фондации понастоящем харчат в ЕС, за да подкрепят НПО, които насърчават и защитават европейските ценности.

5.1.1 ЗАЩО Е НЕДОСТАТЪЧНО НАСТОЯЩОТО ФИНАНСИРАНЕ?

Изчерпателен обзор на финансирането за НПО в целия ЕС няма. Общественото финансиране на ниво страна-членка е най-големият източник на финансиране, наличен в сектора на гражданското общество по принцип. Цифри за общия размер на общественото финансиране са на разположение за някои страни-членки, но дори тук информацията не е разбита по категории, които да са достатъчно конкретни, че да позволят да се определи колко е отделено за подпомагане на НПО, които насърчават и защитават основните права, демокрацията и върховенството на закона. Данните предполагат, че нивата на обществено финансиране за НПО, които извършват дейности по застъпничество, са спаднали. Правителствата или са орязали финансирането за НПО заради финансовата криза или са отклонили финансирането от подкрепата за застъпнически дейности към предоставянето на услуги, за да компенсират съкращението в държавните разходи за обществени услуги. Такива орязвания и промени във фокуса на финансирането могат да се открият в целия ЕС (FRA 2018: 29–32; Vandor et al. 2017: 16–27). В някои страни-членки популистските правителства отклоняват общественото финансиране от НПО, насърчаващи правата, демокрацията и върховенството на закона, като най-крайните примери в този смисъл са Унгария и Полша (Butler 2017: 7–8).

Има убедителни факти, че когато става дума конкретно за финансиране за целите на насърчаване и защитаване на европейските ценности, най-големите източници на финансиране са норвежкото правителство и благотворителните организации. В замяна на достъпа до единния пазар, Норвегия, Исландия и Лихтенщайн дават финансов принос в ЕС, като предоставят финансова помощ за определени страни-членки чрез финансовия механизъм „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“. Той включва две отделни споразумения. Споразумението за безвъзмездните средства на ЕИП е сключено между ЕС, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, а това за безвъзмездните средства на Норвегия е допълнително отделно споразумение само между Норвегия и ЕС. Финансовият механизъм „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ на практика представлява това, което Исландия, Лихтенщайн и Норвегия внасят в Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) в замяна на достъпа до единния пазар на ЕС. Заявената цел на „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ е да „допринесе за намаляването на икономическите и социални неравенства в Европейското икономическо пространство“, същата цел като на ЕСИФ. Норвежкото правителство е главният вносител на средства в „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“. Една скорошна оценка на програмата за НПО на „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ за 2009–2014 г. установи, че този фонд е най-големият единичен източник на финансиране в ЕС за НПО, работещи по въпросите на демокрацията, върховенството на закона и основните права в ЕС (EEA/Norway Grants 2014:84). Бюджетът на програмата за НПО за 2009–2014 г. възлизаше на 160 милиона евро и обхващаше 16 страни-членки на ЕС (Гърция, Испания и Португалия плюс страните-членки, присъединили се към ЕС след 2004 г.). В настоящия финансов период 2014–2020 г. фонд „Активни

граждани“ (преди програма за НПО) възлиза на поне 155 милиарда евро, въпреки че крайната цифра се очаква да е по-висока, тъй като не всички споразумения с държавите-бенефициенти все още са финализирани.

От своя страна, подкрепата на ЕС за НПО с цел насърчаване и защита на европейските ценности вътре в страните-членки може в най-добрия случай да бъде описана като пренебрежимо малка. Фондовете на ЕС, като фондове за страните-членки, са значителен източник на финансови средства за цялостния сектор на гражданското общество в ЕС. В някои държави те са най-големият източник след националните фондове (Vandor et al. 2017: 17–27). Но тези фондове не са ориентирани към подкрепа на НПО, които насърчават и защитават европейските ценности. Три програми за финансиране засягат насърчаването на европейските ценности вътре в ЕС: програма „Права, равенство и гражданство“, програма „Правосъдие“ и програма „Европа за гражданите“ (Regulation (EU) 2013/1382; Regulation (EU) 2013/1381; Council Regulation (EU) 2014/390). Тези програми по-скоро третират НПО като подизпълнители, които подпомагат Комисията в изпълнението на правото и политиката на ЕС. Считани за начин за подкрепа на НПО в популяризирането на европейските ценности, тези програми имат редица сериозни недостатъци (Butler 2017: 8–9).

Трябва да се отбележи, че приключването на процеса на присъединяване към ЕС на практика означава спад във финансирането от ЕС за НПО, насърчаващи европейските ценности. Това е така, защото по време на присъединителния процес ЕС наистина предоставя финансова подкрепа за НПО в страните-кандидатки, за да насърчават и защитават европейските ценности, например, чрез Механизма за гражданско общество от Инструмента за предприсъединителна помощ. Но това се прекратява след присъединяването (Regulation (EU) 2014/231; European Commission 2015a: 73). Нещо подобно изглежда се случва и в частната благотворителност, поне в страните-членки от ЕС в Централна и Източна Европа. Има данни, че благотворителните организации, работещи в подкрепа на прехода към демократично управление, се оттеглят от тези държави след присъединяването, понеже вярват, че членството в ЕС ще затвърди прогреса (Vandor et al. 2017: 17–27).

Още едно последно доказателство се отнася до неудовлетворената потребност от финансиране. Гореспоменатата оценка на програмата за НПО на „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“, която показва, че тя е главният или единствен източник на финансиране с такава цел, също така установи, че програмата за НПО има ресурси да подкрепи само средно около 10 процента от получените заявления (EEA/Norway Grants 2014: 84–85).

5.1.2 ЦЕЛИ, ОБЛАСТИ НА ПОДКРЕПА И ДЕЙНОСТИ НА ИНСТРУМЕНТА ЗА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕННОСТИ

Целите на ИЕЦ трябва да бъдат както структурни, така и съдържателни. Структурната цел трябва да е изграждането на устойчив и жизнеспособен сектор на НПО, който да е в състояние да защитава и насърчава ценностите, на които е изграден ЕС, както е изложено в член 2 от ДЕС.

Тематичните цели на ИЕЦ трябва да са насърчаване и защита на тези ценности, а именно правата на човека (както е изложено в Хартата на основните права), демокрацията (включително прозрачност, добро управление и демокрация на участието) и върховенството на закона. Те съответстват на целите на фонд „Активни граждани“, както и на финансовите инструменти на ЕС, подкрепящи НПО в държави извън ЕС като Инструмента за предприсъединителна помощ и Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) (EEA/ Norway Grants, no date: 10; Regulation (EU) 2014/235: Articles 1 and 2; Regulation (EU) 2014/231: Article 2(1)).

Обхватът от дейности, подкрепяни от ИЕЦ, трябва да включва, както следва: застъпничество (включително подкрепа за научни изследвания и анализи), мониторинг на спазването на европейските и международните стандарти от страната-членка, достъп до правосъдие, обществено образование, подкрепа за независимата и разследваща журналистика и изграждане на капацитет. Тези дейности са в голяма степен включени и в дейностите, подкрепяни от фонд „Активни граждани“ и ЕИДПЧ. Следва да се отбележи, че подкрепата за достъпа до правосъдие не е без прецедент в програмите на ЕС и се допуска от фонда на ЕС за околната среда и действията във връзка с климата. Когато се отпускат безвъзмездни средства за дейности по мониторинг, ИЕЦ може да изисква от получателите на средствата да събират информация в стандартизиран формат в страните-членки, така че тези доклади да бъдат включвани в механизма за мониторинг, предложен в настоящия доклад.

С поставянето на акцент върху изграждането на капацитет и устойчивост ИЕЦ ще гарантира, че фондовете ще се използват ефективно за изграждане на организации с висококачествена инфраструктура, управление и планиране, и с персонал с подходящи умения и експертност. В допълнение, това може да спомогне да не се допуска всяко увеличение във финансите да бъде пропилявано за голям брой неефективни и зле организирани НПО. Предоставянето на основно или оперативно финансиране заедно с финансирането на по-дългосрочни проекти ще спомогне да се гарантира дългосрочното оцеляване на НПО, както и че ресурсите се използват по предназначение за тяхната централна мисия, а не за набиране на средства. ИЕЦ следва също да отделя по-специално внимание за изграждане на капацитета на НПО за ефективна комуникация с обществеността, тъй като това традиционно се пренебрегва в полза на застъпничеството, мониторинга и достъпа до правосъдие. Способността да се комуникира ефективно с обществеността е жизненоважна, ако НПО целят да градят масова подкрепа за европейските ценности сред широката общественост.

5.1.3 СТРУКТУРА НА ИНСТРУМЕНТА ЗА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕННОСТИ

Общозвестно е, че фондовете, управлявани от ЕС, са бавни и бюрократични, и че налагат особено голяма административна тежест върху кандидатите и изисквания за финансово докладване върху получателите на средствата до степен, в която НПО понякога изобщо се

разколебават да кандидатстват (Civil Society Europe 2016: 6; European Parliament 2014: 82–96; European Parliament 2010: 45– 50; Human European Consultancy 2005: 55, 80). За да се избегнат тези трудности, смятаме, че ИЕЦ следва да възприеме структура, която се опира на най-целесъобразните елементи на фонд „Активни граждани“ от „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ и Европейския фонд за демокрация (ЕФД).

Следвайки устройството на фонд „Активни граждани“ (EEA/Norway Grants, no date: 17–51), ИЕЦ трябва да бъде управляван по децентрализиран начин на национално ниво от организации, които са с идеална цел, независими от държавни и религиозни институции или политически партии, и имат опит в работата с гражданското общество във въпросната държава. Тези оператори на фонда (обикновено НПО или фондации) трябва да бъдат избирани чрез открита тръжна процедура без участието на националните органи (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2016: Article 6.13(4); EEA/Norway Grants 2014: 17–18). След като операторите на фонда бъдат избрани, те трябва да изготвят стратегия и програма за дейностите въз основа на целите на ИЕЦ и нуждите, идентифицирани на национално ниво, в съгласие с Европейската комисия. След като фондът започне да функционира, операторът на фонда трябва регулярно да отправя покани за представяне на кандидатури за безвъзмездни средства. Решенията за НПО-бенефициентите ще се вземат чрез независим процес на оценяване, управляван на национално ниво от оператора на фонда, като се прилагат обективни критерии.

От наличието на национални оператори на фонда има няколко ползи. Първо, става по-лесно за оператора на фонда да повишава осведомеността за ИЕЦ сред местните НПО. Второ, така се гарантира, че предоставянето на безвъзмездна помощ се извършва от субект, който познава местното гражданско общество. Трето, този вариант предлага начин да се избегнат високите изисквания на ЕС за допустимост и тежките задължения за финансово отчитане. В този смисъл следва да се отбележи, че Европейският фонд за демокрация е в състояние да функционира без такива ограничения, защото въпреки че е съвместно творение на ЕС и страните-членки и въпреки че управлява финансови средства на ЕС, той е частна фондация, учредена съгласно белгийското законодателство (Council of the European Union 2011; European Endowment for Democracy, no date: Article 1). Това позволява ЕФД да бъде гъвкав и да избягва налагането на тежко административно бреме върху получателите на средства, което всъщност беше една от причините за създаването му (European Endowment for Democracy, no date: Article 3(2); European Parliament 2015: para 2). При модела, предлаган за ИЕЦ, задълженията за финансово отчитане пред ЕС могат да се прехвърлят повече към националните оператори на фонда, които на свой ред могат да предвидят за получателите на средства по-леки процедури, сходни с онези, следвани от ЕФД. Трябва също да се отбележи, че използването на посредници за управлението на фондове не е без прецедент при финансовите инструменти на ЕС и се прилага в ЕИДПЧ, където делегациите на ЕС управляват „схеми за подпомагане в отделните държави“ (European Commission 2015b).

5.1.4 ДОПУСТИМИ БЕНЕФИЦИЕНТИ

Бенефициентите на ИЕЦ следва да бъдат изключително НПО, при условие на две изключения, описани по-долу. ИЕЦ може да приеме същото определение за НПО, което е използвано от фонд „Активни граждани“ (EEA/Norway Grants, no date: 35). НПО се дефинира като „доброволческа нестопанска организация, учредена като правен субект с нетърговска цел, независима от местното, регионално и централно управление, обществени субекти, политически партии и търговски организации“. Религиозни институции и политически партии не се считат за НПО (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2016: Article 1.6 (n)). В общия случай ИЕЦ не следва да предоставя безвъзмездна помощ на национални институции за правата на човека (защото те са обществено финансирани образувания). Но в някои страни-членки националните институции за правата на човека с критично отношение към правителството са в същата целева група като НПО и могат да бъдат подложени на клеветнически кампании и намаляване на финансирането, както в Полша (ENNHRI 2016). Ако дадена национална институция за правата на човека е до толкова малко финансирана от правителството, че не е в състояние да играе значима роля в защитата и насърчаването на правата на човека, тя трябва да има право на спешно финансиране от ИЕЦ. Освен това смятаме, че ИЕЦ трябва да позволява предоставянето на безвъзмездна помощ на граждански движения като изключение към изискването бенефициенти да бъдат формално учредени организации. Безвъзмездни помощи за граждански движения са разрешени също и при Европейския фонд за демокрация и Европейския инструмент за демокрация и права на човека (European Endowment for Democracy: Article 2(2); Regulation (EU) 2014/236: Article 11(2) (e)). Такава разпоредба е желателна, защото някои страни-членки може все повече да затрудняват функционирането на НПО (HNC / HCLU 2018; Benežic 2018).

5.1.5 РАЗМЕРИ НА ИЕЦ

В идеалния случай стойността на фонда би била изчислявана въз основа на модела, на който трябва да прилича секторът на едно жизнеспособно гражданско общество, и въз основа на това колко ще струва неговото построяване и поддържане в ЕС. При отсъствие на такива данни настоящият раздел разглежда четири различни метода, за да направи приблизителна оценка на финансовия пакет за ИЕЦ. Въз основа на тези изчисления ние смятаме, че финансовият пакет на ИЕЦ трябва да възлиза на поне 2 милиарда евро за период от седем години.

Първо, размерът на ИЕЦ може да бъде изчислен с позоваване на размера на финансирането за НПО за насърчаване на европейските ценности извън ЕС. Главният инструмент, занимаващ се с това, е Европейският инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ) с бюджет от 1.3 милиарда евро (Regulation (EU) 2014/235; European Commission 2017d:36). Обаче, поне пет други финансови инструменти на ЕС включват допълнителни разпоредби за подпомагане на НПО да насърчават европейските ценности в трети страни (Muguruzza

2014). Например, Механизмът за гражданско общество и Програма МЕДИА от Инструмента на ЕС за предприемчивостна помощ 2014–2020 г. са предназначени да изграждат капацитета на НПО да увеличават демокрацията на участието и да подобряват условията за независими медии. Изглежда, че само този фонд, който обхваща осем държави, възлиза на около 400–500 милиона евро за седем години (European Commission 2014:15–16, 28; European Commission 2015a).⁸ Макар че общият размер на финансовите средства, с които ЕС подпомага НПО, насърчаващи европейските ценности извън ЕС, не ни е известен, вероятно той възлиза на няколко милиарда евро.

Втори начин, по който може приблизително да се определи подходящ размер за ИЕЦ е с позоваване на недостига във финансирането, отчетен в неотдавнашната оценка на програмата за НПО на „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“. Както беше отбелязано, по предишната програма за НПО, въпреки наличието на бюджет от 160 милиона евро, обхващащ 16 държави, беше възможно да се подпомогнат само 10 процента от кандидатите за безвъзмездна помощ. Предвид това може да се пресметне, че за да се удовлетвори потребността във всичките 27 страни-членки, ще са необходими няколко милиарда евро.

Трети начин за изчисляване на приблизителния размер на ИЕЦ е чрез заделяне на процент от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за ИЕЦ. През текущия период на финансиране ЕСИФ възлизат на 450 милиарда евро (European Commission 2015). Отделянето на само 0.5 процента за ИЕЦ ще възлезе на повече от 2 милиарда евро. Това изглежда приемливо, тъй като подобен подход е приложен от „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“, представляващи приноса на тези страни към ЕСИФ, за да се изчисли размера на техния фонд „Активни граждани“ (преди известен като програма за НПО). Тоест, размерът на фонд „Активни граждани“ е изчислен като процентен дял от общите „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“. Финансовият механизъм на ЕИП на стойност от 2 милиарда евро за 2014–2021 г. заделя минимум 10 процента от бюджета си за фонд „Активни граждани“, който подпомага НПО в насърчаването на европейските ценности. Норвежкият финансов механизъм, който не съдържа подобна клауза с минимална разпределена част за НПО, е на стойност от около 1.25 милиарда евро. Това означава, че над 5 процента от еквивалентния принос за ЕСИФ от 2.8 милиарда евро се отделя за подпомагане на НПО. През предишния период на финансиране за програмата за НПО бяха отделени 160 милиона евро от около общо 1.8 милиарда евро – почти 9 процента от общата сума (Council Decision 2010). Следователно, отделянето на 0.5 процента от стойността на ЕСИФ за ИЕЦ не изглежда необосновано.

Четвърти начин за приблизителното определяне на подходящия размер на ИЕЦ може да е с позоваване на приноса, направен от благотворителни организации за насърчаване на европейските ценности чрез безвъзмездна помощ за

⁸ 125 милиона евро са заделени за подпомагане на Механизма за гражданско общество и Програма МЕДИА за много страни за седемгодишен период. Допълнителни средства са предоставяни за национални дейности, като решенията се вземат на годишна основа. За 2015 г. тази национална надбавка възлизаше на допълнителните 48.7 милиона евро. Ако това е типична годишна разпределена част, общият размер би бил между 400 и 500 милиона евро.

НПО. Както беше отбелязано, през 2015 г. благотворителни фондации предоставиха безвъзмездни помощи от около 235 милиона евро в географския регион на Западна Европа. Ако ЕС трябваше да предостави същите благотворителни безвъзмездни средства на НПО и да увеличи пропорционално тази сума за 27-те страни-членки, това щеше да възлезе на около 2 милиарда евро за седемгодишен период.

5.2 СПЕЦИАЛЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Втора мярка, която ЕС може да предприеме в подкрепа на НПО, е учредяването на Специален представител по въпросите на гражданското общество (СПВГО). СПВГО ще се назначава от първия заместник-председател на Комисията (който отговаря за Хартата на основните права) и ще му бъде предоставен малоброен персонал за административна подкрепа. Кабинетът на СПВГО ще служи като място за комуникация с онези НПО, които искат да алармират ЕС за мерки, препятстващи тяхното функциониране. Също така СПВГО ще се ангажира с участие в дипломатически действия спрямо национални органи. Макар че НПО вече могат да докладват инциденти пред ООН и Съвета на Европа, учредяването на длъжността на СПВГО за ЕС има редица предимства. Първо, органите на ООН и Съвета на Европа са прекалено заети със случаи на атаки срещу НПО в държавите извън ЕС, където рестрикциите са особено тежки и често животозастрашаващи. Второ, действията спрямо дадена страна-членка от субект на ЕС имат повече тежест от онези, предприемани от ООН и Съвета на Европа, поради възможните последици, а именно, тъй като СПВГО на ЕС би имал по-добър достъп до институциите на ЕС, за да създава политически интерес и натиск, и би генерирал повече интерес от страна на основните медии отколкото Съвета на Европа и ООН.

Първоначално СПВГО може да възприеме конфиденциален подход към въпросното правителство, като постепенно ще става по-публичен, ако властите откажат да съдействат. Като първоначална стъпка СПВГО трябва да провери рестрикциите, съобщени от НПО, за да ограничи обвиненията в политическо пристрастие. След това СПВГО може да се намеси лично с оглед разрешаване на ситуацията. В случаите, в които националните органи не успеят да разрешат проблема, СПВГО може да обмисли обществени мерки като официални изявления, посещение в съответната страна, за да се срещне с НПО и правителството, изпращане на доклад за инцидент до съответните институции на ЕС (Работна група на Съвета „Основни права, права на гражданите и свободно движение на хора“ (FREMP), Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) в Европейския парламент и първия заместник-председател на Комисията). Такива действия не са без прецедент за ЕС, тъй като подобни задачи се извършват от Европейската служба за външна дейност (Council of the European Union 2009).

В отличие от тук предложения механизъм за мониторинг, който ще събира информация периодично, СПВГО ще изпълнява действена роля, като реагира на насочени към НПО инциденти в конкретния момент. Но

СПВГО може също да представя годишен обзор на инцидентите пред органите, които наблюдават върховенството на закона, така че тези инциденти също да бъдат разглеждани по време на редовния мониторинг.

5.3 ПРИЛАГАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

Дори да се приеме, че е желателно учредяването на Инструмент за европейските ценности и на Специален представител по въпросите на гражданското общество, може да възникнат въпроси във връзка с тяхната политическа осъществимост. Смятаме, че ИЕЦ може да се създаде посредством регламент, като се използва член 167 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който изисква обикновената законодателна процедура, и следователно не може да бъде блокиран от една или две страни-членки. Тази разпоредба позволява на ЕС да одобрява „стимулиращи мерки“ за „подобряване на знанията и разпространение на културата и историята на европейските народи, съхранение и опазване на културното наследство от европейско значение“. Ще изглежда трудно да не се приеме, че ценностите, изброени в член 2 от Договора за Европейския съюз, не са част от културата на страните-членки на ЕС. Алтернативна правна основа е член 352 от ДФЕС, който позволява да се приемат мерки, ако това е необходимо за постигане на целите, изложени в Договорите (в нашия случай членове 2, 3 и 6). В този случай се изисква единодушие. Може да се възрази, че това силно намалява политическата приложимост на ИЕЦ предвид факта, че правителства с авторитарни тенденции няма да имат интерес да се съгласят със създаването на финансов инструмент за подпомагане на НПО, насърчаващи европейските ценности. Но трябва да се отбележи, че механизмите „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ срещнаха и преодоляха същия проблем с правителствата на Унгария и Полша. Вероятно „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ можаха да учредят фонд „Активни граждани“ в Унгария и Полша въпреки съпротивата, тъй като общата стойност на споразуменията за сътрудничество по „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“ (800 милиона евро за Полша и 150 милиона евро за Унгария) беше по-важна за тези правителства, отколкото желанието им да контролират фонд „Активни граждани“. Институциите и страните-членки на ЕС могат да възприемат подобен подход и да обвържат сключването на споразуменията за партньорство и оперативните програми с дела на Европейските структурни и инвестиционни фондове за създаването на ИЕЦ. Тъй като ЕСИФ (понастоящем 86 милиарда евро за Полша и 25 милиарда евро за Унгария) са с далеч по-голяма стойност от „Безвъзмездни средства на ЕИП/Норвегия“, позицията на институциите и подкрепящите страни-членки ще бъде още по-здрава. Учредяването на длъжността на СПВГО е аналогично осъществимо. Тази позиция може да бъде създадена с решение на Европейската комисия. Член 20 от процедурния правилник на Комисията ѝ позволява „в специални случаи да създава специфични структури, за да се справя с конкретни проблеми“ и „да определя техните отговорности и начин на функциониране“ (European Commission 2000).

6

6 ОВЛАДЯВАНЕТО НА МЕДИИТЕ И ДЕЗИНФОРМАЦИЯТА: РОЛЯТА НА ЕС В ОПАЗВАНЕ СВОБОДАТА И ПЛУРАЛИЗМА НА МЕДИИТЕ

НАКРАТКО:

- Способността на традиционните и новите онлайн медии да следват демократичните си функции, като предоставят достъп до информация от различни и независими източници, се намира все повече под заплаха в рамките на ЕС.
- За да подпомага свободата и плурализма на медиите в своите страни-членки, ЕС трябва да продължи да насърчава систематичния мониторинг на рисковете за медийния плурализъм и свобода в държавите от ЕС на основата на Монитора за медийен плурализъм и да интегрира този инструмент за мониторинг в една по-широка процедура за мониторинг, която да оценява заплахите пред демокрацията в страните-членки на ЕС.
- Мандатът на Агенцията за основните права (АОП) трябва да бъде продължен, за да осигурява помощ на институциите на ЕС и страните-членки в тематичната област на свобода и плурализъм на медиите.
- Европейската комисия трябва да предложи минимум от общи норми в областите на единния пазар, които засягат свободата и плурализма на медиите, както е направила до момента по отношение на аудиовизуалните услуги, открития достъп до онлайн информация и защитата на данни. По-конкретно, разпоредбите за прозрачността на държавното финансиране и реклами за медиите, собствеността на медиите, концентрирането и оклеветяването трябва да бъдат хармонизирани в целия ЕС.
- Компаниите, притежаващи онлайн платформи и социални медии, трябва да се отчитат пред Европейския парламент за мерките, които са приели и внедрили с цел противодействие на на разпространението на „фалшиви новини“, и тяхното съответствие с международните стандарти за прозрачност и свобода на изразяването. Освен това Европейската комисия трябва да финансира проекти за обучения по дигитална разследваща журналистика за не-професионални журналисти, активисти и блогъри.
- Европейската комисия трябва да насърчава научните изследвания за действителните нива на медийна грамотност с цел увеличаване успеха на инициативите за медийна грамотност.

6.1 ВЪВЕДЕНИЕ: КАК МЕДИИТЕ ОФОРМЯТ ДЕМОКРАЦИЯТА?

Въпреки множеството гаранции, изтъквани в правните разпоредби на ЕС, способността както на традиционните, така и на новите онлайн медии да следват демократичната си функция, като осигуряват достъп до информация от различни и независими източници, е все повече под заплаха в рамките на ЕС (European Union 2000: Articles 7(1) and 11(2)). Скорешни доклади и анализи, направени на ниво ЕС, идентифицираха редица заплахи пред медийния плурализъм и свобода в страните-членки на ЕС (HLG 2013; CMPF 2016).

Защитата на свободата и плурализма на медиите в ЕС е от критично значение, за да се гарантира най-съществената част от правата, предоставени на гражданите на ЕС от Договорите (HLG 2013: Recommendation No. 1). В съдебната си практика по въпросите на свободата и плурализма на медиите Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) многократно е признавал, че „не може да има демокрация без плурализъм“, тъй като „демократията процъфтява в условията на свобода на изразяването“, и държавите имат „положителния ангажимент да създадат подходяща законодателна и административна рамка, за да гарантират ефективен плурализъм“ (ECtHR 2012; ECtHR 2009).

Ограниченията върху свободата и плурализма на медиите в която и да е от страните-членки на ЕС в крайна сметка застрашават правото на гражданите на ЕС на представителна демокрация на ниво ЕС, като компрометират тяхното право да търсят, получават и разпространяват надеждна информация с цел вземане на информирани решения. Поради тази причина, предвид правото на представителна демокрация на всеки гражданин, признато от член 10 от ДЕС, ЕС трябва да се счита за компетентен да действа в защита на свободата и плурализма на медиите на ниво държава „всеки път, когато заплахите за свободата и плурализма на медиите са достатъчно сериозни, за да поставят под въпрос самата демократична легитимност на Съюза“ (HLG 2013: 20). Настоящият раздел идентифицира основните предизвикателства, пред които се изправят медиите в Европейския съюз, и препоръчва инструменти за справяне с всяко от тях.

6.2 ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СВОБОДАТА И ПЛУРАЛИЗМА НА МЕДИИТЕ В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС И ИНСТРУМЕНТИ ЗА СПРАВЯНЕ С ТЯХ

6.2.1 ОВЛАДЯВАНЕТО НА МЕДИИТЕ: ПОЛИТИЧЕСКА НАМЕСА, ДЪРЖАВНО ФИНАНСИРАНЕ, КОНЦЕНТРАЦИЯ И ПРОЗРАЧНОСТ НА СОБСТВЕНОСТТА

Функционирането на ЕС се опира на представителната демокрация и всеки гражданин има право да участва в неговия демократичен живот (European Union 2007: Article 10(1) and (3)). Основното предварително условие за всяка жизнеспособна демокрация са медии, способни да търсят отговорност от политическата власт. Свободният и разнообразен поток от информация и мнения, предоставяни от медиите, засяга способността на гражданите на ЕС да правят информиран избор, когато са призовани да вземат участие в консултации, да дадат своя глас или да участват като кандидати в изборните процеси, както на национално ниво, така и на ниво ЕС. Но политическата намеса и натискът върху независимостта на националните медийни регулаторни органи и обществените радио и телевизионни оператори са дълбоко загнездени в повече от две-трети от държавите в ЕС (CMPF 2016: Chapter 1(3)). Повечето страни в ЕС нямат ефективни правни предпазни мерки или механизми за мониторинг, които да защитават медийните регулатори, аудиовизуалните медии и вестниците от пряк или косвен политически контрол върху назначаването на членовете на техните съвети, процеса им на вземане на решения или редакцияната им автономия (CMPF 2016: Chapter 1(3)). Липсата на хармонизирани разпоредби за превенция на неправомерния политически натиск върху медийните регулатори и обществените радио и телевизионни оператори в крайна сметка ограничава гражданите на ЕС да упражняват демокрация въз основа на информирани решения.

Нещо повече, законодателство, което да гарантира прозрачни критерии за разпределение на държавните реклами или държавните субсидии между медиите, също липсва в по-голямата част от ЕС. Дори там, където норми съществуват, информация за това как държавното финансиране се насочва към медиите е трудно да се получи или не е ясно за широката общественост, съгласно същото изследване (CMPF 2016: Chapter 1(3); European Parliament 2016a). Това има голям негативен ефект върху медиите. Засегнати от новите технологии за разпространение и спада в приходите от традиционни източници като абонаменти и реклами, растящ брой медии стават все по-зависими от държавната подкрепа за своето оцеляване.

Друго от най-силните предизвикателства пред възможността хората да имат достъп до разнообразни гледни точки и информация в рамките на ЕС е концентрацията на собствеността върху медиите. Страните от ЕС имат различни норми за различните видове концентрация и някои държави дори нямат конкретни норми за предотвратяване на това (CMPF 2016). По-специално, в интернет сектора в повечето държави няма конкретни норми относно концентрирането на доставчиците на интернет услуги (ДИУ) или доставчиците на съдържание, като най-големите пазарни дялове принадлежат на четиримата най-големи ДИУ (CMPF 2016).

В допълнение, в повечето страни-членки на ЕС има ограничени или неефективни разпоредби за достъпа на гражданите до информация за онези, които притежават или контролират медиите в тяхната страна. Нехармонизираните разпоредби за концентрирането на медиите и за прозрачността на бенефициарната собственост на медиите могат също да препятстват свободното движение на медийни услуги и да затрудняват тяхната конкуренция. За медийните компании може да е трудно да започват дейност или да предоставят услуги в друга страна-членка, където по-слабите правила относно концентрацията са направили възможно доминирането на пазара или когато липсата на прозрачност за собствеността върху медиите затруднява оценката на пазара (CMPF 2013: Chapter 3).

Понастоящем в Европейския парламент предстои да се разгледа предложение за нова Директива на ЕС за аудиовизуалните медийни услуги (ДАВМУ). ДАВМУ определя минимум от принципи и разпоредби за хармонизиране на националните законодателства по отношение на всички аудиовизуални медии и медийни регулаторни органи в целия ЕС. Някои от разпоредбите на ДАВМУ имат за цел да осигурят независимостта на регулаторите на аудиовизуалните медии от правителството, обществените органи и отрасъла. Също така ДАВМУ укрепва ролята на Групата на европейските регулатори на аудиовизуални медийни услуги (ERGA), обединяваща представителите на независимите национални регулаторни органи в сферата на аудиовизуалните услуги, като консултант на Европейската комисия относно прилагането на ДАВМУ. За да подобри независимостта както на медийните регулатори, така и на обществените радио и телевизионни оператори в страните-членки на ЕС, ERGA следва да се отчита редовно пред Европейската комисия по прилагането във всички страни-членки на ЕС на разпоредбите на ДАВМУ за независимостта на медийните регулатори и аудиовизуалните медии, като отделя особено внимание на обществените радио и телевизионни оператори. Ако тези необходими условия не са изпълнени ефективно, ERGA следва да отпрати конкретни препоръки до страните-членки на ЕС как да направят това (European Commission 2013).

За по-нататъшно справяне с проблема на „овладяването на медиите“ от корисни политически интереси и повишаване достъпа до информация за истинските влиятелни лица в медиите в страните-членки на ЕС, мандатът на Агенцията на ЕС за основните права на човека (АОП) трябва да бъде удължен от Съвета на ЕС по правосъдие и вътрешни работи, с цел предоставяне на помощ на институциите на ЕС и страните-членки в сферата на свободата и плурализма на медиите. Настоящият тематичен мандат на АОП включва само информационното общество и защитата на данни в частност. Предвид общата й компетентност по въпросите на основните права мандатът на АОП по въпросите на свободата и плурализма на медиите може да се опре на член 11 от Хартата на ЕС на основните права и да предложи общи стандарти за укрепване на свободата и плурализма на медиите в страните-членки на ЕС, в сътрудничество със Съвета на Европа (HLG 2013: Recommendation No. 2).

Освен това ЕС трябва да продължи да насърчава систематичния мониторинг на рисковете за медийния плурализъм и свобода в страните от ЕС на базата на Монитора за медиен плурализъм (МПМ), разработен от Центъра за плурализъм и свобода на медиите (ЦПСМ). По-конкретно, този инструмент за мониторинг следва

да се интегрира в една по-обширна процедура за мониторинг, която официално да оценява рисковете за демокрацията във всяка страна-членка на ЕС, в идеалния случай в рамките на мандата на АОП.

Европейската комисия трябва също да предложи минимум от норми за хармонизиране в специална директива по въпросите на прозрачността на държавното финансиране и реклами за медиите. Комисията трябва също да изиска всички национални регулатори на аудиовизуални медии и органи за защита на конкуренцията да създадат и редовно да обновяват база данни с цялата информация за държавното финансиране и реклами за медиите.

Накрая Европейската комисия трябва да предложи минимум от норми за хармонизиране с цел налагането на прозрачност в страните-членки на ЕС не само по отношение на номиналните медийни собственици (тези, на чието име е правото на собственост) но също и по отношение на „бенефициарните“ медийни собственици (онези, които нямат правото на собственост на свое име, но се ползват от облагите на собствеността, например като имат право на глас или контролен дял). Компетенцията на ЕС да гарантира свободното движение на услуги може да обоснове хармонизирането на националните норми, изискващи различни нива на прозрачност относно собствеността на медиите (European Union 2007: Articles 26, 56–62). По-конкретно Комисията трябва да изиска всички национални регулатори на аудиовизуални медии и органи за защита на конкуренцията да създадат и редовно да обновяват база данни с цялата информация, която е необходима за идентифицирането на правните и бенефициарни собственици – включително физически лица – на медиите и техните източници на финансиране. Както е предложено от Резолюция на Европейския парламент 2013 за определяне на стандарти за свобода на медиите, настоящата База данни за телевизионни и аудиовизуални услуги и компании в Европа (MAVISE), финансирана от Европейската комисия и поддържана от Европейската аудиовизуална обсерватория, трябва да бъде развита в Единен европейски регистър, който ще се използва като централизиран източник на събрани данни за идентифициране случаите на концентриране на медии. Такава база данни трябва да бъде свободно и лесно достъпна за обществеността (European Parliament 2013).

6.2.2 НЕПОСЛЕДОВАТЕЛНА ЗАЩИТА НА СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕТО: ОТСЪСТВИЕ НА ХАРМОНИЗИРАНИ НОРМИ НА ЕС ЗА ОКЛЕВЕТАВАНЕТО

Всички страни-членки на ЕС имат законодателство, защитаващо честта и репутацията на хората срещу клеветата, особено когато последната се осъществява чрез медиите. Но обхватът и строгостта на тези разпоредби варират значително в различните страни. В повечето държави разпоредбите, санкциониращи оклеветяването, не съответстват на международните стандарти, които защитават свободата на изразяването на професионални и непрофесионални журналисти. Освен че ограничава свободата на изразяването по непропорционален начин, непоследователното законодателство за оклеветяването в целия ЕС може да пречат за свободното движение на журналисти в онези държави, чиито разпоредби непропорционално ограничават свободата на изразяването.

Въз основа на констатациите на проекта „База данни за медийните закони“, осъществяван от Международния институт по печата, Европейската комисия трябва да излезе със законодателно предложение за хармонизиране на националните разпоредби, регламентиращи оклеветяването.⁹ Компетенцията на ЕС да хармонизира националните норми за свободното движение на работници може да се използва като правна основа за хармонизирането на законите за оклеветяването, за да се премахнат онези разпоредби на ЕС, които не са съвместими с международните стандарти за свободата на изразяването, и по такъв начин да се защити правото на движение на журналисти и медийни ползватели (European Union 2007: Article 3(2); European Union 2007a: Article 45).

6.2.3 ВЛОШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖУРНАЛИСТИКАТА, РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ЗЛОНАМЕРЕНА ИНФОРМАЦИЯ С НЕВЯРНО СЪДЪРЖАНИЕ (ИЛИ „ФАЛШИВИ НОВИНИ“) И „ЕЗИК НА ОМРАЗАТА“

Навлизането и масовото разпространение на новите дигитални технологии на практика направи възможно за всеки един да създава, публикува или споделя новини и информация онлайн с невиджана досега скорост. От една страна, това повиши световния достъп до, и обсега на, информацията, но от друга страна понижи журналистическите стандарти, като намали времето за подходяща фактологическа проверка и разследване. Изобилието от медийно съдържание, което е на разположение днес благодарение на новите технологии, промени и начините, по които аудиториите се ангажират с информацията. Много медийни ползватели сега достигат до новините предимно чрез платформи на трети страни, по-конкретно социални медии като Фейсбук и Туитър. Така читателите по-скоро достигат само до онова, от което вече се интересуват или което потвърждава предишните им вярвания, и по такъв начин ограничават достъпа си до разнообразни и плуралистични гледни точки. Освен това новите дигитални технологии катализираха разпространението и въздействието на преднамерената дезинформация – „фалшивите новини“ – посредством медийни онлайн платформи и неумишлено подпомогнаха възхода на популистки и авторитарни движения в страните-членки на ЕС, чиито демагогски изказвания виреят в такава среда. Не на последно място, през последните няколко години огромното мнозинство от случаи на „език на омразата“, докладвани пред съответните органи по правоприлагане в целия ЕС, са се появили онлайн, независимо дали на уебсайтове на традиционни медии, чрез социални мрежи (например, Фейсбук или Туитър) или платформи за видео споделяне (например, Ютуб).

Социалните медии обявиха няколко инициативи за борба с информацията с невярно съдържание на своите платформи като увеличаване на броя на служителите за ръчна проверка на факти, които да наблюдават и обозначават спорно съдържание, както и въвеждане на инструменти, които да помагат на читателите сами да проверяват

⁹ Проектът „База данни за медийните закони“ проучва законите за оклеветяването в ЕС и страните-кандидатки за ЕС, разглежда разпоредбите им от гледна точка на международните стандарти и разкрива заплахите, които поставят пред свободата на изразяването. За повече информация виж тук: <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/> (последно видяно на 16 февруари 2018 г.).

съдържанието чрез достъп до свързани статии. ЕС и четирите големи социални медийни платформи въведоха Кодекс на поведение, който има за цел да се противопостави на незаконния „език на омразата“ онлайн (European Commission 2016a). Но нивото на ресурсите, използвани от традиционните и новите медийни платформи, все още изглежда недостатъчно да се справи ефективно с тези проблеми и по-нататъшното ангажиране на служители за ръчна проверка на факти, например, не изглежда да е търговски осъществимо. Като резултат, политическите действащи лица на национално ниво настояват за регулаторна рамка, която да налага тежки глоби или дори да заплашва със закриване онези медийни онлайн компании, които не отстраняват своевременно от платформите си фалшиви новини или изявления на „езика на омразата“.¹⁰ Тези инициативи в крайна сметка рискуват налагането на несъразмерни повсеместни ограничения върху свободата на изразяването и медийната независимост.

Неотдавна Европейската комисия проведе обществено допитване за събиране на мнения за „фалшивите новини“ и проучване на общественото мнение от Евробарометър за измерване на разбирането и тревогите на гражданите на ЕС по тази тема. Освен това през януари 2018 г. беше учредена Група на високо равнище, която да консултира политически инициативи за противодействие на „фалшивите новини“ и разпространяването на информация с невярно съдържание онлайн (European Commission 2018). Съветът на Европа неотдавна създаде и Експертна комисия за качеството на журналистиката в дигиталната епоха (MSI-JOQ), чийто едногодишен мандат включва изготвянето на „предложение за определяне на стандарти за критерии и мерки, за да се гарантира благоприятна среда за практикуването на качествена журналистика в дигиталната епоха“, позовавайки се на съществуващите стандарти на Съвета на Европа и Европейския съд по правата на човека (Council of Europe 2017).

За да посрещне съществуващите предизвикателства пред качеството на журналистиката и да се справи с въздействието на „фалшивите новини“ в ЕС, Европейската комисия, в своето качество или чрез новосъздадената Група на високо равнище, трябва да взаимодейства и сътрудничи с MSI-JOQ, за да идентифицира начините за подобряване на медийната грамотност в дигиталната среда като способ да се спре въздействието на „фалшивите новини“ онлайн.

Европейският парламент трябва също редовно да призовава съответните заинтересовани страни – онлайн платформи и социални медии в частност – да докладват пред Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) приетите от тях мерки за възпрепятстване разпространението на „фалшиви новини“ и тяхното съответствие с международните стандарти за прозрачност и свобода на изразяването.

Не на последно място Европейската комисия трябва да създаде, финансира и популяризира проекти за обучения по дигитална разследваща журналистика, предназначени и достъпни не само за професионални журналисти, но и за по-широка група заинтересовани лица, включително организации на гражданското общество, блогъри и масови движения, активно ангажирани

със събирането, анализа и разпространението на новини и информация („гражданска журналистика“).

6.2.4 РАЗБИРАНЕТО ЗА МЕДИИТЕ И ТЯХНАТА РОЛЯ В ДЕМОКРАЦИЯТА: ПОДЦЕНЯВАНАТА ВАЖНОСТ НА МЕДИЙНАТА ГРАМОТНОСТ

В последните години се появи една тревожна тенденция. Гражданите на ЕС изглежда не разбират и не ценят критичноважната роля, която свободните и независими медии играят в едно демократично общество за подкрепата на техните граждански, политически и социално-икономически права. В отговор на обществено допитване, проведено от Европейската комисия, мнозинството граждани се противопоставиха на препоръките да се преподава медийна грамотност в училищата и да се разглежда демократичната роля на медиите като част от националните учебни програми (European Commission 2016). Освен това, когато Европейската инициатива за медиен плурализъм беше стартирана от обединение от НПО, медии и професионални организации в цяла Европа, за да популяризират една инициатива на европейските граждани, настояваща за приемането на директива на ЕС за медийния плурализъм, бяха събрани само 200 000 подписа в рамките на едногодишния краен срок вместо законово изискваните един милион подписа от поне седем страни-членки на ЕС (European Media Initiative 2014). Противоречиви тенденции изплуват на повърхността, дори когато се проучва доверието в националните медии. Повечето отговорили участници в проведения от Европейската комисия специален Евробарометър през 2016 г. вярват, че националните им медии предоставят многообразие от гледни точки и мнения. Но само малцинството вярват, че получаваната информация, включително от обществените радио и телевизионни оператори, е свободна от политически или комерсиален натиск. Едно огромно мнозинство нямат идея кой е медийният регулатор в тяхната държава, а само малцинство вярват, че този орган е свободен и независим от натиска на управляващите. Накрая, повечето участници смятат, че социалните медии са най-малко заслужаващи доверие, но същевременно по-голямата част от отговорилите, особено най-младите, признават, че следят дебати и четат статии в социалните мрежи и блогове (European Commission 2016).

Друго значително предизвикателство е да се установи как гражданите на ЕС в действителност възприемат, анализират и тълкуват медийното съдържание, за да вземат информирани решения. Скорошни проучвания от „Демос“ (OK) сочат, че около една трета от младите хора открито признават, че не могат да различат истина от лъжа в онлайн контекст, въпреки че днес социалните медии представляват най-големият източник на новини за техния демографски район (Harrison-Evans/Krasodonski-Jones 2017). Комисията наскоро публикува покана за предложения за пилотен проект на ЕС, наречен „Медийна грамотност за всички“, чиято цел е да „изпробва иновативни действия, целящи да увеличат способността на гражданите да мислят критично за съдържанието, което получават“ чрез традиционните и социалните медии (European Commission 2017d). Обаче Експертната група на Европейската комисия по

¹⁰ Виж, например, *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) (Закон за подобряване на правоприлагането в социалните медии) в Германия, който влезе в сила през октомври 2017 г. (BBC News 2018).

въпросите на медийната грамотност, която беше свикана през ноември 2016 г. от Центъра за свобода и плюрализъм на медиите, се съгласи, че има недостиг на сравними данни за това колко „медийно грамотни“ (можещи да анализират, тълкуват, създават и се ангажират с медийно съдържание) са гражданите на ЕС (CMPF 2017).

Не на последно място, две-трети от страните на ЕС изобщо нямат политика за медийна грамотност или имат много малко инициативи за медийна грамотност в или извън училищата (CMPF 2017).

През 2013 г. Комисията публикува изследването „Тестване и прецизиране на критериите за оценяване нивата на медийна грамотност в Европа“, което включваше инструмент за измерване нивата на медийна грамотност в диапазон от различни възрасти, образование, доходи и нива на достъп, както и географски локации (EAVI/Danish Technological Institute 2011). Предвид липсата на данни за капацитета на индивидите да анализират, тълкуват и се ангажират с медийното съдържание, Европейската комисия трябва да се опре на съществуващия инструмент или да го актуализира и да финансира изследване в целия ЕС на уменията на хората в сферата на медийната грамотност. Резултатите от това изследване трябва да бъдат разпространени в страните от ЕС и да се анализират от Експертната група по въпросите на медийната грамотност, учредена от Комисията, за да се получи ефективно разбиране за различните нива на медийна грамотност сред населението на ЕС и да се подпомогне приемането на ефективни специални инструменти за медийна грамотност. Предложението за ревизирана Директива за аудиовизуалните медийни услуги (ДАВМУ), която да определи минимум от принципи и разпоредби за хармонизиране на националните законодателства за всички аудиовизуални медии и медийни регулаторни органи в ЕС, трябва да включва отговорност за страните-членки да насърчават медийната грамотност в училищата от ранна възраст. Всъщност националните изпитвания показаха потенциала за медийна грамотност и критичномислещо образование, който може да повишава ангажираността, разбирането и способностите както на ученици, така и на учители, и да изгражда устойчивост срещу онлайн манипулациите, радикализацията и информацията с подвеждащо съдържание (Reynolds/Scotts 2016).

Накрая, предложението за нова ДАВМУ трябва да включва и отговорност за националните регулаторни органи на аудиовизуални услуги да адаптират и разпространяват инструментите за дигитална грамотност, създадени на европейско ниво, като Европейската рамка за дигитална компетентност на гражданите (»DigComp«) и на преподавателите (»DigCompEduc«), разработени от Европейската комисия заедно с Центъра за съвместни изследвания на ЕС (European Commission, no date; European Commission 2017f). Самата Европейска комисия трябва да обмисли адаптирането на тези съществуващи инструменти, за да включи в целевите им групи децата в училищна възраст.

6.3 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Медийният плюрализъм и свободата на медиите се допълват взаимно и играят първостепенна роля във функционирането на жизнеспособните демокрации, тъй като действат като обществени пазачи и предоставят форуми

за обществен дебат. Свободата на медиите способства за защитата на правото на свобода на изразяването, което включва както правото на получаване, така и правото на разпространение на информация без намесата на обществените органи. В същото време един свободен поток от информация и идеи изисква наличието на широк спектър от автономни и независими медии, предлагащи разнообразно съдържание за различните видове аудитория. Следователно, въпреки че Договорите на ЕС не предоставят изрично конкретно правомощие на ЕС да регулира свободата и плюрализма на медиите на ниво държава, институциите на ЕС могат и трябва да се намесват винаги, когато заплахите пред свободата и плюрализма на медиите застрашават правото на гражданите на ЕС на представителна демокрация на ниво ЕС, като компрометират правото им да търсят, получават и разпространяват надеждна информация, за да правят своя политически избор. Ето защо ЕС трябва да продължи да подкрепя систематичния мониторинг на рисковете за медийния плюрализъм и свобода в страните от ЕС на основата на Монитора за медиен плюрализъм и да интегрира този инструмент за мониторинг в по-широка процедура за мониторинг, която да оценява заплахите пред демокрацията в страните-членки на ЕС. Също така Европейската комисия трябва да направи предложения за минимум от норми за хармонизиране в целия ЕС в областите на вътрешния пазар, които засягат свободата и плюрализма на медиите, например в областите на прозрачността на държавното финансиране за медиите, собствеността на медиите, концентрирането и оклеветяването.

Европейската комисия трябва също да признае, че с идването на новите дигитални технологии и популярността на социалните медийни платформи, журналистиката, разбира се, като събиране и разпространяване на новини, се превръща все повече във функция, споделяна от по-широк спектър от участници, включващ не само професионални журналисти и репортери, но и представители на организации на гражданското общество, масови движения и обикновени граждани. Тъй като това явление увеличи риска от влошаване качеството на журналистиката и улесни разпространението на „фалшиви новини“, Европейската комисия трябва да се справи с това предизвикателство, като финансира повече проекти за обучения по разследваща дигитална журналистика, предназначени за новите участници от т.н. „гражданска журналистика“.

Накрая, повече трябва да бъде направено от институциите на ЕС, за да се гарантира, че гражданите на ЕС се ангажират критично с медиите и разбират ключовата роля, която свободните и независими медии играят в подпомагането на техните граждански, политически и социално-икономически права. За да отговори на това предизвикателство, на първо място Европейската комисия трябва да финансира изследвания в целия ЕС за измерване действителните нива на медийна грамотност на населението на ЕС, за да подкрепи специални ефективни програми за медийна грамотност в страните-членки на ЕС. Не на последно място, новите разпоредби на Директивата на ЕС за аудиовизуални медийни услуги трябва да накарат страните-членки на ЕС да поемат отговорност за насърчаването на медийната грамотност в училищата от ранна възраст. Медийната грамотност и критичномислещото образование са ключови инструменти за изграждането на устойчивост срещу онлайн манипулациите, радикализацията и информацията с подвеждащо съдържание.

7

ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПАРТИИ: КАК МОЖЕ ДА СЕ ВЛИЯЕ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРТИИ ОТ РАВНИЩЕТО НА ЕС?

НАКРАТКО

- Европейските институции нямат правомощия да регулират или санкционират националните партии, но могат да правят това непряко, като санкционират техните европейски политически партии (ЕПП). Обаче са необходими повече ресурси. Новосъздаденият Орган за европейските политически партии и европейските политически фондации трябва да има специален екип, който да контролира поведението на ЕПП и да събира доказателства в случаите на нарушения на основните ценности на ЕС.
- ЕПП могат да санкционират своите партии-членки, включително да ги отстраняват временно или изключват, но тези мерки се прилагат рядко, защото оказват слабо въздействие и същевременно поражда загуби за съответната ЕПП, понеже тя губи партия-членка и следователно власт.
- Властта на ЕПП над техните партии-членки е ограничена, защото изборите, включително европейските избори, се провеждат на национално равнище. Влиянието на ЕПП над техните партии-членки щеше да е по-голямо, ако те можеха да се състезават за мандати с транснационални листи и да разпределят политически правомощия.
- Ефектът от санкциите може да се увеличи чрез по-тясното обвързване на ЕПП с техните политически групи в Европейския парламент. Ако отстраняване от дадена ЕПП означава също и отстраняване от свързаната политическа група, средствата за въздействие на ЕПП биха били много по-значителни, тъй като членството в една от големите политически групи е жизненоважно за достъпа до ресурси, както и до важни функции и законодателни роли.
- ЕПП трябва да оформят официално критериите за санкции и да направят вземането на решения по-обективно и независимо от политически съображения. Определянето на постоянни докладчици може да направи решенията по-малко произволни и да осигури необходимата информация от първа ръка.

Повечето изследвания върху съблюдаването на основните ценности на Европейския съюз, както са посочени в

член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) – а именно, човешко достойнство, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона и зачитане правата на човека – се фокусират върху инструментите, които първичното право на ЕС предоставя на институциите на ЕС за санкциониране и стимулиране на правителствата на страните-членки.

Друго, което може да се изследва, е степента, в която на европейско ниво може да се упражнява въздействие върху управляващите национални партии с цел опазване на основните ценности на ЕС. Настоящата публикация проучва, на първо място, инструментите, с които разполагат европейските институции по отношение на националните политически партии. Второ, тя разглежда какво могат да направят европейските политически партии, за да държат отговорни своите национални партии-членки. Дадени са препоръки за подобряване на настоящата ситуация и в двата аспекта.

7.1 ВЛИЯНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ

7.1.1 РЕГУЛИРАНЕ НА ПАРТИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКО НИВО

Европейският съюз няма правомощия да регулира пряко националните партии. Националната партийна система е част от националната и конституционна идентичност на всяка страна-членка, която е защитена от член 4 (2) от ДЕС. Освен това съгласно Закона за преките избори страните-членки са отговорни за организирането на европейски избори на своята съответна територия и следователно също така контролират определянето на изискванията за участие в изборите. Обаче ЕС регулира политическите партии на европейско ниво, които се състоят главно от национални партии-членки. Ето защо институциите на ЕС могат да упражняват непряко влияние върху националните партии, като санкционират съответните ЕПП, към които първите принадлежат.

На европейско ниво ЕПП бяха за първи път законово признати с влизането в сила на Договора от Ница през 2003 г. като „важни като фактор за интеграция в рамките на Съюза“ (член 191 от Договора за създаването на Европейската общност (ДСЕО)). Договорът създаде и правна основа за финансирането и управлението на европейските партии. Хартата на ЕС на основните права,

която беше тържествено провъзгласена през декември 2001 г. и стана законово действителна с влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г., съдържа подобна разпоредба – член 12 (2).

С Регламент (ЕО) № 2004 /2003 ЕПП можаха за първи път да се възползват от бюджета на Съюза. Регламентът беше изменен през 2007 г. През 2014 г. той беше отменен и заменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014, който влезе в сила на 1 януари 2017 г. и създаде правен статут за ЕПП на европейско ниво. За целите на настоящата публикация една европейска политическа партия се дефинира в съответствие с член 2 (3) от споменатия регламент като „политически съюз, който преследва политически цели и е регистриран към Органа за европейските политически партии и фондации“.

7.1.2 САНКЦИОНИРАЩ МЕХАНИЗЪМ

За да бъдат избираеми за регистрация като европейска партия, и като втора стъпка, за финансиране от бюджета на Европейския съюз, ЕПП трябва да отговарят на определени официални критерии, но също така трябва да зачитат ценностите, на които се основава Съюзът, както е посочено в член 2 от ДЕС (Regulation (EU, Euratom) 2014/1141: Article 3 (c)). За тази цел по искане на Европейския парламент, Съвета или Комисията, Органът за европейските политически партии и фондации трябва да провери дали дадена партия или фондация съблюдава основните ценности на Европейския съюз. Тъй като регистрацията като ЕПП е изискване за възползване от бюджета на ЕС, дерегистрацията на практика слага край на финансовата помощ.

Процедурните препятствия за дерегистрация на дадена ЕПП са големи, тъй като такава стъпка засяга свободата на сдружаване, която е гарантирана от член 12 от Хартата на основните права. Член 10 (3) от Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 посочва, че такава стъпка може да бъде предприета само в случай на сериозно нарушение на основните ценности на ЕС. Процедурата освен това съдържа няколко защитни мерки. Първо, Органът трябва да поиска мнението на Комисията от независими видни личности. Второ, Европейският парламент и Съветът, в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения, имат възможност да наложат вето на решението за дерегистрация на дадена ЕПП. И трето, въпросната партия разполага с възможност да предяви иск в Съда.

Към днешна дата не са прилагани санкции спрямо ЕПП за нарушаване на основните ценности на ЕС. През 2016 г. съгласно стария Регламент 2004/2003 бяха започнати производства срещу крайнодесния Алианс за мир и свобода (АМС), състоящ се от малки крайнодесни партии, включително Националдемократическата партия на Германия (НДПГ). По това време нормите предвиждаха Европейския парламент да реши, по искане на една четвърт от членовете си, представляващи поне три политически групи в Европейския парламент, дали дадена ЕПП е в нарушение на основните ценности на ЕС. Обаче процедурата забуксува още при компетентната Комисия по конституционни въпроси, тъй като членовете на Европейския парламент не успяха да съберат достатъчно конкретни доказателства за действията на АМС, които бяха в нарушение на ценностите на ЕС.

7.1.3 НОВИ РАЗВИТИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА САНКЦИОНИРАЩИЯ МЕХАНИЗЪМ

Санкциониращият механизъм на стария Регламент 2004/2003 беше зле проектиран, както доказва случая с АМС. Окончателното решение за санкциониране на дадена ЕПП на основата на нарушаване основните ценности на ЕС, е предоставено на Европейския парламент, една по своята същност политическа институция, която няма нито капацитета, нито опита да събира и проверява доказателства срещу ЕПП. Освен това решенията на Европейския парламент в тази връзка винаги могат да бъдат критикувани като потенциално пристрастни, защото в крайна сметка решението за санкции се взема от политическите опоненти.

Дали новата система съгласно Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 ще бъде по-действена предстои да се разбере. Със сигурност са направени някои големи подобрения. Най-важното е, че докато Европейският парламент си запазва някаква роля в наказателното производство, крайното решение за дерегистрацията се предоставя на новосъздадения независим Орган. Въпреки това, тъй като този Орган се състои от съвсем малък брой служители на ЕС и предвид многобройните задачи, с които трябва да се справя, възниква въпросът дали той има капацитета да събира информация срещу дадена ЕПП, която потенциално е в нарушение на основните ценности на ЕС.

Сега ефективността на системата ще зависи по-скоро от практически, отколкото от правни въпроси. По-конкретно, има нужда от специален екип от служители, които да контролират поведението на ЕПП и техните партии-членки. Тъй като Органът може да се задейства само по искане на Съвета, Комисията или Европейския парламент, всяка от тези институции може да създаде звено, което да събира данни за възможни нарушения на основните ценности на ЕС от ЕПП, които също ще се представят в Съда. Но поради същите причини, които бяха очертани по-горе, би било по-практично да се учреди такова звено в рамките на Органа, а не в рамките на един от съзаконодателите или Европейската комисия, която е в средата на процес на трансформация от неполитическа администрация в по-политическа и по-подобна на правителство институция.

Освен това трябва да се изтъкне, че ЕПП могат да бъдат санкционирани само за сериозно и систематично нарушаване на основните ценности на ЕС. Една отделна провинила се национална партия в рамките на ЕПП вероятно няма да е достатъчна, за да отговори на критериите. Следователно институциите на ЕС могат да санкционират дадена ЕПП само, ако всички или поне мнозинството от нейните партии-членки извършват действия срещу основната ценност на ЕС. Те не могат да наказват индивидуални национални партии.

7.2 ВЛАСТТА НАДВИВА ЦЕННОСТИТЕ? ПОТЕНЦИАЛНОТО ВЛИЯНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ

7.2.1 ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ: ОЩЕ НЕ СЪВСЕМ ПАРТИИ

В системите на представителната демокрация политическите партии играят важна роля. Като трансмисионни

ремъци между народа и законодателната и изпълнителната сфери на управлението партиите съединяват и изразяват интересите на определена част от обществото и ги превеждат в политически възможности. Те също така набират политически лидери и имат за задача да образуват обществеността, като повишават нивото на политическа осъзнатост на обикновените граждани.

Въпреки известно правно и финансово модернизиране европейските политически партии все още не са в състояние да изпълняват функциите на партии и следователно могат най-добре да се охарактеризират по-скоро като представителни организации, отколкото като политически партии в традиционния смисъл. ЕПП играят важна роля в подготовката на междуправителствени срещи. Например, преди заседанията на Европейския съвет представителите на националните правителства от някои ЕПП координират своите позиции на срещи на лидерите. Но тъй като европейските избори все още се провеждат на национално равнище, с национални изборни закони, национални електорални листи и преобладаващо национални кампании, ЕПП не могат да се конкурират за мандати и следователно не са в състояние да изпълняват своята функция по набиране или разпределяне на правомощия на своите членове.

От 1998 г. насам Европейският парламент е направил няколко опита да измени Закона за преките избори от 1976 г. и да въведе общоевропейски избирателен район, което ще позволи на ЕПП да създадат т.н. транснационални листи и ще им даде възможност да се състезават пряко за част от местата в Европейския парламент. Но до този момент правителствата на страните-членки не са успели да постигнат съгласие за това нововъведение и най-скорошната инициатива в това отношение, предложението Leinen-Hübner от 11 ноември 2015 г. за реформа на европейското изборно законодателство, не получи единодушната подкрепа от страните-членки, която е необходима за промяна на изборните разпоредби съгласно член 223 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (European Parliament 2015a).

Важен етап в еволюцията на ЕПП беше инициативата „Spitzenkandidaten“ (водещи кандидати, бел. пр.) преди европейските избори през 2014 г. За първи път всички главни ЕПП номинираха водещи кандидати за позицията на Председател на Европейската комисия, обвързвайки по този начин европейските избори с избора на лидера на европейския изпълнителен орган. След междуйнституционална конфронтация между Европейския съвет и Европейския парламент, кандидатът на най-успешната ЕПП, Жан-Клод Юнкер от Европейската народна партия, стана Председател на Комисията. По този начин ЕПП съумяха да разширят своята роля, без да са необходими правни промени. Макар че това нововъведение доведе до ограничена транснационализация на изборните кампании, то не може да замести възможността за състезаване за парламентарни мандати посредством транснационални листи.

7.2.2 ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ: ВЛАСТТА НАДВИВА ЦЕННОСТИТЕ?

Поне проевропейски настроените ЕПП като Европейската народна партия (ЕНП) и Партията на европейските

социалисти (ПЕС) изрично посочват основните ценности на ЕС като свои основополагащи ценности и по този начин превръщат тяхното съблюдаване в изискване за членство. Съгласно член 3 от своя устав ЕНП ще работи „за постигането на свободна и плуралистична демокрация, за зачитане правата на човека, основните свободи и върховенството на закона на основата на обща програма“ (European People's Party 2015). Аналогично, в член 3.1 от устава на ПЕС се посочва, че тя възнамерява „да следва международни цели в съответствие с принципите, на които се основава Европейският съюз, а именно принципите на свобода, равенство, солидарност, демокрация, зачитане правата на човека и основните свободи, и уважение към върховенството на закона“ (Party of European Socialists 2015). Въпреки това и двете партии имат в редиците си членове, които са критикувани за поведението им в националното правителство. Най-известните сред тях са Фидес, водещата партия в унгарското правителство и член на ЕНП, и СМЕР, управляващата партия в Словакия, член на ПЕС. Но въпреки продължителните си усилия ЕПП не са успели да приложат достатъчно натиск, за да променят вътрешнополитическия избор на своите партии-членки или да предизвикат промяна в националистическата им реторика.

Можем да допуснем, че ЕНП и ПЕС имат някакво влияние над своите партии-членки в управлението посредством регулярен диалог и неофициални контакти. Но влиянието на ЕПП изглежда много ограничено. Още по-важното е, че в миналото действията на ЕПП не са довели до големи промени във вътрешнополитическия избор или до различно позициониране на националните партии, независимо от нивото на ескалация. Нито мекото въздействие, нито заплахата или дори налагането на санкции не са успели да окажат достатъчен натиск. ПЕС дори отстраниха СМЕР през 2006 г., след като последната формира правителствена коалиция с крайнодясната Словашка национална (СНП), което ПЕС възприе като нарушение на нейните ценности и противоречащо на решението, взето на конгреса ѝ в Берлин през 2001 г., че „всички партии на ПЕС [...] [ще] се въздържат от каквато и да е форма на политически съюз или сътрудничество на всички нива с всяка политическа партия, която подбужда към, или се опитва да подклажда, расистки или етнически предразсъдъци и расистка омраза“ (PES 2001). През февруари 2008 г. председателството на ПЕС отмени отстраняването на СМЕР, защото „правителствената политика се доказва като изцяло социалдемократична и лидерът на СНП Ян Слота, заедно с Роберт Фицо, неотдавна подписаха писмо, в което подчертаха зачитането от страна на двете партии на правата на всички малцинства в Словакия, както и на всички основни ценности, които споделяме.“ (PES 2008). Конгресът на ПЕС ратифицира това решение през декември 2009 г., с което СМЕР стана пълноправен член на ПЕС (PES 2009). Фактически не беше забелязана значителна промяна в отношението на СНП, след като лидерите на двете партии подписаха писмото. ПЕС, обаче, нямаше алтернативен партньор в Словакия, което може би беше решаващата причина за такова решение.

Причините за относителното безсилие на ЕПП могат да се открият с просто изчисляване на политическите загуби и ползи. За да избегнат политическите загуби, свързани с изолацията на европейско ниво, в Брюксел и Страсбург, националните лидери се представят като

проевропейски настроени, споделящи ценностите на Европейския съюз и семействата на техните партии и съгласни да правят всичко необходимо, за да се съобразят с тях. Но тези изявления са винаги формулирани общо и на практика в най-добрия случай водят до незначителни промени в законодателството и политиката. Загубите от отклоняването от – в техните очи – най-добрата стратегия да останат на власт у дома значително превъзхождат потенциалните загуби от санкции от страна на тяхното европейско партийно семейство.

При това положение ЕПП са в трудна позиция. Както показва отстраняването на СМЕР от ПЕС през 2006 г., малко вероятно е санкциите да подобрят ситуацията в страните-членки или да доведат до смяна на политиката. В допълнение, едно отстраняване води до загуби и за самата ЕПП, тъй като тя губи партия-членка и следователно влияние и власт. ЕПП се изправят пред решението да изгубят малкото влияние и власт, които имат над своите партии-членки, без да окажат значително въздействие. От перспективата на загубите и ползите едно отстраняване има смисъл само, когато вредите за надеждността на партията поради нелоялна партия-членка превишават загубите от изгубването на партньор поради отстраняване или изключване.

7.2.3 ПРЕПОРЪКИ: КАК ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ МОГАТ ДА УВЕЛИЧАТ ВЛИЯНИЕТО СИ ВЪРХУ ПАРТИИТЕ-ЧЛЕНКИ

Санкциониращите механизми ще се окажат по-успешни, когато европейските партии еволюират още. Една голяма стъпка би била да им се позволи да се състезават за мандати в Европейския парламент със собствени транснационални листи. С правомощието да номинират кандидати за мандатите или да изключват кандидати на дадена партия-членка от номинацията, средството за въздействие на ЕПП ще стане значително по-силно, тъй като едно отстраняване би довело до осезаеми загуби.

При настоящата рамка загубите за националните партии, които поставят под въпрос ценностите на ЕС, могат да се увеличат чрез по-тясно обвързване на ЕПП с техните свързани политически групи в Европейския парламент. В институционалната рамка на ЕС политическите групи са съществували много преди Договора от Ница и в Хартата на основните права се споменава за транснационални политически партии като политически действащи лица със собствен конституционен мандат. Политическите групи могат, но не е задължително, да се асоциират с някоя ЕПП, и обратното. И едните, и другите могат в своето качество да съществуват и да получават финансиране от бюджета на Европейския парламент, при различни правила и по различни бюджетни линии.

Членовете на Европейския парламент от всяка национална партия-членка на дадена ЕПП са автоматично членове на асоциираната политическа група в Европейския парламент (например, EPP Group 2013: Article 3 (1), S&D Group 2014: Rule 2 (1)). Ако, обаче, национална партия-членка е временно отстранена от съответната ЕПП, членовете на ЕП от санкционираната партия не са

автоматично изключени от политическата група. По време на отстраняването на СМЕР от ПЕС в периода 2006-2008 г., членовете на ЕП от СМЕР останаха в Прогресивния алианс на социалистите и демократите (S&D), групата на ПЕС в Европейския парламент. Ако отстраняване от ЕПП означава също и отстраняване от свързаната политическа група, средството за въздействие на ЕПП би било значително по-мощно, тъй като членството в голяма политическа група е жизненоважно за достъпа до ресурси, както и до важни функции и законодателни роли.

ЕПП могат също да обмислят изменението на своите устави и официализирането на процеса на налагане на санкции, особено отстраняването или изключването на един от техните членове. Към момента ЕНП и ПЕС нямат ясни насоки за критериите, които трябва да бъдат изпълнени, за да се обоснове дадена санкция или обстоятелствата, при които дадена санкция е неизбежна. Що се отнася до санкционирането, вземащите решения органи и разпределянето на правомощията са същите, както при политическото вземане на решения. Вземащите решения органи не са задължени да обосновават заключенията си, нито пък има никакви средства, с които решенията да бъдат оспорени. Ясните критерии и един вътрешен арбитражен съд с възможност за обжалване могат да направят тези процеси по-обективни и същевременно да се противопоставят на критиката, че европейските партии са непоследователни спрямо националните партии в техните редици, които нарушават основните ценности.

Определянето на постоянни докладчици, които да наблюдават развитието на дадена партия-членка в управлението е още една мярка, която може да се обмисли. Те не само ще докладват пред вътрешните органи на ЕПП, но също ще публикуват своите констатации. По този начин решенията за санкции ще следват по-дълъг период на оценяване, ще почиват на информация от първа ръка и така ще бъдат по-малко произволни. Посредством публикациите може да се добавя допълнителен обществен натиск.

Понастоящем се налага ЕПП да прибегват до по-малки средства за въздействие, особено в рамките на партийните срещи на високо равнище и междупартийните срещи на лидерите преди заседанията на Европейския съвет. Тези срещи, на които европейските партийни семейства координират политическите си позиции, биват все повече институционализирани и днес са важни форуми за справяне и с вътрешнопартийни разногласия (Van Hecke 2013: 71). Независимо от това, тъй като срещите на лидерите нямат никакви официални правомощия за вземане на решения, техният успех и независимост зависят в голяма степен от участието на важни членове, особено представители на по-големите и по-влиятелни партии-членки. Ето защо ЕПП трябва да положат всички възможни усилия да направят срещите на министър-председателите, опозиционните лидери и комисарите от техните партийни семейства възможно най-ценни за участниците. Макар да не са измерими поради поверителния характер на срещите на лидерите, партньорският натиск и силата на аргументите могат да доведат до резултати.

Съкращения

АМС	Алианс за мир и свобода
АРФ	Alliance for Peace and Freedom
ДАВМУ АВМСД	Директива за аудиовизуалните медийни услуги Audiovisual Media Services Directive
МСЕ СЕФ	Механизъм за свързване на Европа Connecting Europe Facility
СЕРЕЈ	Европейска комисия за ефективност на правосъдието Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice
КФ СФ	Кохезионен фонд Cohesion Fund
СЕС СЈЕУ	Съд на Европейския съюз Court of Justice of the European Union
ЕСЈ	Европейски съд European Court of Justice
ЦПСМ СМРФ	Център за плурализъм и свобода на медиите Centre for Media Pluralism and Media Freedom
РОР СРР	Регламент за общите разпоредби Common Provisions Regulation
DigComp	Рамка за дигитална компетентност на гражданите Digital Competence Framework for Citizens
DigCompEduc	Рамка за дигитална компетентност на преподавателите Digital Competence Framework for Educators
ЕЗФРСР ЕАФРД	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони European Agricultural Fund for Rural Development
ЕАИЗ ЕАВИ	Европейска асоциация за интересите на зрителите European Association for Viewers' Interests
ЕСПЧ ЕСtHR	Европейски съд по правата на човека European Court of Human Rights
ЕИП ЕЕА	Европейско икономическо пространство European Economic Area
ЕФД ЕЕД	Европейски фонд за демокрация European Endowment for Democracy
ЕИДПЧ ЕИДHR	Европейски инструмент за демокрация и права на човека European Instrument for Democracy and Human Rights
ЕФМДР ЕМФФ	Европейски фонд за морско дело и рибарство European Maritime and Fisheries Fund
ЕМНИПЧ ЕНННRI	Европейска мрежа на националните институции за правата на човека European Network of National Human Rights Institutions
ЕП ЕР	Европейски парламент European Parliament
ЕНП ЕРР	Европейска народна партия European People's Party
ЕPRS	Служба на ЕП за парламентарни изследвания European Parliament Research Service
ЕФРР ЕРДФ	Европейски фонд за регионално развитие European regional development fund
ЕРГА	Група на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги European Regulators Group for Audiovisual Media Services
ЕСФ ЕСФ	Европейски социален фонд European Social Fund
ЕСИФ ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове European Structural and Investment Funds

ЕПП ЕuPP	Европейска политическа партия European Political Party
ИЕЦ ЕВИ	Инструмент за европейските ценности European Values Instrument
АОП ФРА	Агенция на ЕС за основните права Fundamental Human Rights Agency of the EU
FREMP	Работна група „Основни права, права на гражданите и свободно движение на хора“ Working Party on Fundamental Rights, Citizens' Rights and Free Movement of Persons
HCLU	Унгарски съюз за граждански свободи Hungarian Civil Liberties Union
ННС	Унгарски хелзинкски комитет Hungarian Helsinki Committee
HLG	Група на високо равнище за свободата на медиите и плурализма High Level Group on Media Freedom and Pluralism
ДИУ ISP	Доставчик на интернет услуги Internet Service Provider
LIBE	Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee
MAVISE	База данни за телевизионни и аудиовизуални услуги и компании в Европа Database on TV and On-demand Audiovisual Services and Companies in Europe
ЧЕП МЕР	Член на Европейския парламент Member of the European Parliament
МФР МФР	Многогодишна финансова рамка Multiannual Financial Framework
ММП МРМ	Монитор за медиен плурализъм Media Pluralism Monitor
MSI-JOQ	Експертна комисия за качествена журналистика в дигиталната епоха Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age
НПО NGO	Неправителствена организация Non-Governmental Organisation
ПЕС ПЕС	Партия на европейските социалисти Party of European Socialists
S&D	Прогресивен алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament
СПВГО SRCS	Специален представител по въпросите на гражданското общество Special Representative on Civil Society
ДСЕО ТЕС	Договор за създаване на Европейската общност Treaty Establishing the European Community
ДЕС ТЕУ	Договор за Европейския съюз Treaty on European Union
ДФЕС ТФЕУ	Договор за функционирането на Европейския съюз Treaty on the Functioning of the European Union

Библиография

BBC News (2018): Germany starts enforcing hate speech law (1.1.2018); достъпно на: <http://www.bbc.co.uk/news/technology-42510868> (последно видяно на 26 февруари 2018 г.).

Benezic, Dollores (2017): Romania moves to muzzle civil society groups; достъпно на: <https://www.liberties.eu/en/news/political-campaign-of-silencing-ngo-in-romania/13649> (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

Blauberger, Michael (2016): Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, in: *Leviathan* 44: 280–302.

Butler, Israel (2017): Participatory democracy under threat: Growing restrictions on the freedoms of NGOs in the EU; достъпно на: <https://www.liberties.eu/en/news/participatory-democracy-under-threat-summary/12755> (последно видяно на 23 февруари 2017 г.).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013): Legal analysis of the EU instruments to foster media pluralism and media freedom, in: European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom, policy report, January 2013; достъпно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/CMPFPolicyReport2013.pdf> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2016): Media Pluralism Monitor 2016 – Results; достъпно на: <http://cmpf.eu.europa.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2017): Annex II. Conclusions from the Workshop with Media Literacy Experts in Florence, in: Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey, 2017 Policy Report.

Civil Society Europe (2016): Civil society paper on budgetary control of funding NGOs from the EU budget; достъпно на: <https://civilsocietyeuropedot.eu.files.wordpress.com/2016/11/civilsocietypaperbudgetarycontrolofngofunding.pdf> (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

Closa, Carlos (2016): Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limits, in: Carlos Closa / Dimitry Kochenov (eds): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press: Cambridge: 15–35.

Council Decision of 26 July 2010 on the signing and provisional application of an Agreement between the European Union, Iceland, Liechtenstein and Norway on an EEA Financial Mechanism 2009–2014, an Agreement between the European Union and Norway on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2009–2014, an Additional Protocol to the Agreement between the European Economic Community and Iceland, concerning special provisions applicable to imports into the European Union of certain fish and fisheries products for the period 2009–2014, and an Additional Protocol to the Agreement between the European Economic Community and Norway, concerning special provisions applicable to imports into the European Union of certain fish and fisheries products for the period 2009–2014 (2010/674/EU) [9.11.2010] L291/1.

Council of Europe (2017): Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age (MSI-JOQ); достъпно на: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-joq> (последно видяно на 2 февруари 2018 г.).

Council of the European Union (2009): Ensuring protection – European Union guidelines on Human Rights Defenders, No. 16332/2/0.

Council of the European Union (2011): Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy, No. 18764/11, Brussels.

Council of the European Union (2014): Conclusions of the Council of the EU and the Member States meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, No. 17014/14.

Council Regulation (EC) 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights [22.02.2007] L53/1.

Council Regulation (EU) 390/2014 of 14 April 2014 establishing the 'Europe for Citizens' programme for the period 2014–2020 [17.04.2014] L115/3.

Council Regulation (EU, Euratom) 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020 [20.12.2013] L347/884.

Democracy Reporting International; The Carter Center (2012): Overview of State Obligations relevant to Democratic Governance and Democratic Elections; достъпно на: http://aceproject.org/ero-en/misc/overview-of-state-obligations-relevant-to/at_download/file (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

Democracy Reporting International (2013): Proposals for New Tools to Protect EU Values: An Overview, Briefing Paper 43, November 2013; достъпно на: http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-bp-guiding_principles_for_new_tools_to_protect_eu_values_2013-11-11-3_rms.pdf (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

EEA / Norway Grants (2014): Mid-term evaluation of NGO programmes under EEA Grants 2009–2014, Evaluation report 1/2015; достъпно на: <http://www.ngonorway.org/images/OutoftheBoxPart1MAINREPORT-3.pdf> (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

EEA / Norway Grants (no date): Manual for fund operators of the Active Citizens Fund, EEA & Norwegian Financial Mechanisms 2014–2021; достъпно на: <https://eeagrants.org/Media/Files/ToR-Civil-Society/Annex-E-Manual-forFund-Operators-of-the-Active-Citizens-Fund/Annex-E-Manual-for-the-FundOperators-of-the-Active-Citizens-Fund> (последно видяно на 2 февруари 2018 г.).

European Association for Viewers Interests and Danish Technological Institute (2011): Testing and refining criteria to assess media literacy levels in Europe – Final Report, Commissioned by the European Commission; достъпно на: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cbb53b5-689c-4996-b36b-e920df63cd40/language-en> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Commission (2000): Rules of Procedure of the Commission [C(2000) 3614] [8.12.2000] L308/26.

European Commission (2013): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities, COM(2016) 287 final, Brussels, 25.05.2016; достъпно на: [www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0287/COM_COM\(2016\)0287_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0287/COM_COM(2016)0287_EN.pdf) (последно видяно на 15 февруари 2018 г.).

European Commission (2014): Instrument for Pre-Access Assistance (IPA II), Multi-country indicative strategy paper (2014–2020).

European Commission (2015): European Structural and Investment Funds 2014–2020: Official texts and commentaries.

European Commission (2015a): Report from the commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Annual Report on Financial Assistance for Enlargement in 2014, COM(2015) 548 final, Brussels, 30.10.2015.

European Commission (2015b): Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the adoption of the Multiannual Action Programme 2016 and 2017 for the European Instrument for Democracy and Human Rights; достъпно на: https://ec.europa.eu/europeaid/multi-annualaction-programme-years-2016-and-2017-european-instrument-democracyand-human-rights_en (последно видяно на 6 април 2018 г.).

European Commission (2016): Media Pluralism and Democracy – Special Eurobarometer 452; достъпно на: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2119> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Commission (2016a): Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online; достъпно на: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300 (последно видяно на 26 февруари 2018 г.).

European Commission (2017): Roadmap for a More United, Stronger and More Democratic Union; достъпно на: https://ec.europa.eu/commission/publications/roadmap-more-united-stronger-and-more-democratic-union_en (последно видяно на 2 март 2018 г.).

European Commission (2017a): The 2017 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social

Committee and the Committee of the Regions, Brussels; достъпно на: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918 (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

European Commission (2017b): Follow up to the European Parliament resolution on with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, adopted by the Commission on 17 January 2017; достъпно на: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj15-ticTZAhWN26QKHSsNCc4QFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Foeil-mobile%2Fspdoc.do%3F%3D27630%26j%3D0%26l%3Den&usg=AOvVaw1KLpz_qyvpBU-s-FZZZIMU_r (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

European Commission (2017c): Reflection paper on the future of EU finances, COM (2017) 358, Brussels, 28.06.2017.

European Commission (2017d): External evaluation of the European Instrument for Democracy and Human Rights (2014-mid 2017), Final Report, Volume 1- Main Report; достъпно на: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eidhr-evaluation-final-report-volume-1-main-report_0.pdf (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

European Commission (2017e): Call for proposals for pilot project on Media Literacy for All; достъпно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/call-proposals-pilot-project-media-literacy-all> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Commission (2017f): Digital Competence Framework for educators (DigCompEdu); достъпно на: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcompedu> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Commission (2018): Commission appoints members of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation; достъпно на: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-appoints-members-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (последно видяно на 2 февруари 2018 г.).

European Commission (no date): European Digital Competence Framework for Citizens (DigComp); достъпно на: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1315&langId=en> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment of 7 June 2012, *Centro Europa 7 v Italy*, App no 38433/09; достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22%3A%22909275%22%22it%22emid%22%3A%22001-111399%22%7D> (последно видяно на 15 февруари 2018 г.).

European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment of 17 September 2009, *Manole and Others v Moldova*, App no 13936/02; достъпно на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22mid%22%3A%22001-94075%22%7D> (последно видяно на 15 февруари 2018 г.).

European Court of Justice, Judgment of 5 February 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, Case 26/62.

European Court of Justice, Third Chamber, Judgment of 13 July 1989, *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Case 5/88.

European Court of Justice, Judgment of 19 June 1990, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, Case C-213/89.

European Court of Justice, Judgment of 18 June 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, Case C-260/89.

European Court of Justice, Judgment of 19 November 1991, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic, Joined Cases C-6/90 and C-9/90*.

European Court of Justice, Judgment of 25 July 1991, *Theresa Emmott v Minister for Social Welfare and Attorney General*, Case C-208/90.

European Court of Justice, Judgment of 25 July 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v Council of the European Union*, Case C-50/00 P.

European Court of Justice, 12 September 2007, Case C-380/05 *Centro Europa 7 Srl v Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni and Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni*, Opinion of Advocate General Poiares Maduro.

European Court of Justice, Grand Chamber, Judgment of 13 March 2007, *Unibet (London) Ltd, Unibet International Ltd v Justitiekansler*, Case C-432/05.

European Court of Justice, Fourth Chamber, Judgment of 31 January 2008, *Centro Europa 7 Srl v Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni*, Case C-380/05.

European Court of Justice, Third Chamber, Judgment of 29 October 2009, *Virginie Pontin v T-Comalux SA*, Case C-63/08.

European Court of Justice, Grand Chamber, Judgment of 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Parliament and Council of the European Union*, Case C-583/11.

European Court of Justice, Grand Chamber, Judgment of 5 April 2016, *Joined Cases Pál Aranyosi (C-404/15) and Robert Căldăraru*, Case C-659/15 PPU.

European Court of Justice, Grand Chamber, Judgment of 27 February 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Case C-64/16.

European Endowment for Democracy (no date): Statute of the European Endowment for Democracy; достъпно на: <https://www.democracyendowment.eu/about-eed/> (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

European Media Initiative (2014): Media Initiative for Media Pluralism; достъпно на: <https://mediainitiative.eu/200-000-times-thank-you-for-yoursupport/> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Network of National Human Rights Institutions (2016): ENNHRI Statement in support of Poland's Commissioner for Human Rights; достъпно на: http://www.ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_of_support_for_poland.28.10.16.pdf (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

European Parliament (2010): Financing of Non-governmental Organisations (NGO) from the EU Budget, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D Budgetary Affairs, Study, Brussels; достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/411285/IPOL-JOIN_ET\(2010\)411285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/411285/IPOL-JOIN_ET(2010)411285_EN.pdf) (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

European Parliament (2013): Resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard setting for media freedom across the EU (2011/2246(INI)); достъпно на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+XML+V0//EN> (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Parliament (2014): EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D Budgetary Affairs, Study for the LIBE Committee, Brussels; достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490685/IPOL-JOIN_ET\(2014\)490685_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490685/IPOL-JOIN_ET(2014)490685_EN.pdf) (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

European Parliament (2015): Resolution of 9 July 2015 on the EU's new approach to human rights and democracy – evaluating the activities of the European Endowment for Democracy (EED) since its establishment (2014/2231(INI)).

European Parliament (2015a): Resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union, 27.10.2017, C 366/7.

European Parliament (2016): Resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL)); достъпно на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-20160409+0+DOC+PDF+V0//EN> (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

European Parliament (2016a): A comparative analysis of media freedom in the EU member states, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study for the LIBE Committee; достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf) (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

European Parliament Research Service (2016): An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental freedoms, European Added Value Assessment accompanying the legislative initiative report; достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)579328](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)579328) (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

European People's Party (2015): Statutes and Internal Regulations, approved by the EPP Congress on 21 October 2015 in Madrid (Spain), and by the EPP Political Assembly on 2 June 2015 in Oslo (Norway); достъпно на: https://www.epp.eu/files/uploads/2015/09/EPP-Statute_EN.pdf (последно видяно на 8 март 2018 г.).

European People's Party Group in the European Parliament (2013): Rules of Procedure, October 2013; достъпно на: <https://www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/rules-of-procedure/en.pdf> (последно видяно на 8 март 2018 г.).

European Union (2000): Charter of Fundamental Rights; достъпно на: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (последно видяно на 7 ноември 2017).

European Union (2007): Treaty on European Union.

European Union (2007a): Treaty on the Functioning of the European Union.

European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU; достъпно на: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu> (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

French Ministry for Europe and Foreign Affairs (2018): Participation de Nathalie Loiseau à la conférence sur le prochain Cadre financier pluriannuel organisée par la Commission européenne, 08.01.2018; достъпно на: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/europe/ evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/ actualites-europeennes/article/ participation-de-nathalie-loiseau-a-la-conference-sur-le-prochain-cadre> (последно видяно на 15 февруари 2018 г.).

German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2017): Joint statement by the German government and the German *Länder* on EU Cohesion Policy beyond 2020; достъпно на: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-lander-kohasionspolitik.html> (последно видяно на 15 февруари 2018 г.).

German Institute for Human Rights (2016): Development of the Human Rights Situation in Germany, January 2015-June 2016; достъпно на: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2016/Human_Rights_Report_2016_Short_version.pdf (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

Government of Italy (2017): Multiannual Financial Framework: a Strategic Tool for Meeting the goals of the European Union; достъпно на: www.ricercainternazionale.miur.it/.../italian_vision_document.pdf (последно видяно на 3 февруари 2018 г.).

Harrison-Evans, Peter; Krasodomski-Jones, Alex (2017): The Moral Web; достъпно на: <https://www.demos.co.uk/project/the-moral-web/> (последно видяно на 20 ноември 2017 г.).

High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013): A free and pluralistic media to sustain European democracy; достъпно на: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf (последно видяно на 7 ноември 2017 г.).

Human European consultancy (2005): Evaluations EIDHR, Fight against racism, xenophobia and discrimination; достъпно на: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-fighting-racism-xenophobia-discrimination-200510_en_1.pdf (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

Hungarian Helsinki Committee; Hungarian Civil Liberties Union (2018): Operation starve and strangle: How the government uses the law to repress Hungary's civic spirit; достъпно на: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/OPERATION-STARVE-AND-STRANGLE-01022018.pdf?utm_source=Liberties+Master+Database&utm_campaign=c3f9f2bf4e-Mailchimp_MEP_ShrinkingSpaceLetter_180201&utm_medium=email&utm_term=0_ab8e70d29b-c3f9f2bf4e-226587677&mc_cid=c3f9f2bf4e&mc_eid=3ad72707a2 (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

Muguruza, Cristina et al. (2014): Report mapping legal and policy instruments of the EU for human rights and democracy support; достъпно на: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/308635> (последно видяно на 23 февруари 2018 г.).

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2016): Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2014-2021 adopted by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs pursuant to Article 10.5 of the Agreement between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the Period 2014-2021 on 23 September 2016.

Office of the President of the Republic (2017): Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26.09.2017; достъпно на: <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> ((последно видяно на 02 март 2018 г.).

Party of European Socialists (2001): »For a modern, pluralist and tolerant Europe«, declaration adopted by the 5th PES Congress on 7/8.05.2001 in Berlin, Annex 4 of the PES Statutes, adopted by the 10th PES Congress on

12 June 2015; достъпно на: https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/FINAL_amended_PES_Statutes_EN_clean.pdf_64645215.pdf (последно видяно на 8 март 2018 г.).

Party of European Socialists (2006): Resolution on SMER adopted by the PES Presidency, Brussels, 12 October 2006; достъпно на: https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/PES_resolution_on_SMER_EN.pdf_26590205.pdf (последно видяно на 11 март 2018 г.).

Party of European Socialists (2009): Decisions on Membership, 8th PES-Congress, Prague, 7/8.12.2009; достъпно на: https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/Old-documents/Applications_for_membership_adopied.pdf_2063069299.pdf (последно видяно на 11 март 2018 г.).

Party of European Socialists (2015): Statutes, adopted by the 10th PES Congress on 12 June 2015; достъпно на: https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PESDocuments/FINAL_amended_PES_Statutes_EN_clean.pdf_64645215.pdf (последно видяно на 7 март 2018 г.).

Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (S&D) (2014): Rules of Procedure, adopted on 15 October 2014 (последно видяно на 7 март 2018 г.).

Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 Ноември 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding [15.11.2003] L 297/1.

Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations [4.11.2014] L 317/1.

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 [20.12.2013] L347/320.

Regulation (EU) No 1381/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a Rights, Equality and Citizenship Programme for the period 2014 to 2020 [28.12.2013] L354/62.

Regulation (EU) No 1382/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a Justice Programme for the period 2014 to 2020 [28.12.2013] L354/73.

Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II) [15.03.2014] L77/11.

Regulation (EU) No 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide [15.3.2016] L77/85.

Regulation (EU) No 236/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action [15.3.2014] L77/95.

Reynolds, Louis; Scott, Ralph (2016): Digital Citizens: Countering Extremism Online, in: Demos; достъпно на: <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2016/12/Digital-Citizenship-web-1.pdf> (видяно на 20 ноември 2017 г.).

Šelih, Jasna / Bond, Ian / Dolan, Carl (2017): Can EU funds promote the rule of law in Europe?; достъпно на: <http://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/can-eu-funds-promote-rule-law-europe> (последно видяно на 6 март 2018 г.).

United Nations (2005): Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2004. 59/201. Enhancing the role of regional, subregional and other organizations and arrangements in promoting and consolidating democracy, A/RES/59/201, 23 March 2005; достъпно на: <http://undocs.org/A/RES/59/201> (последно видяно на 27 февруари 2018 г.).

Vandor, Peter / Traxler, Nicole / Millner, Reinhard / Meyer, Michael (2017): Civil society in Central and Eastern Europe: Challenges and opportunities; достъпно на: http://www.erstestiftung.org/cms/wp-content/uploads/2017/08/civil_society_studie_issuu_e1.pdf (последно видяно на 22 февруари 2018 г.).

Van Hecke, Steven / Johansson, Karl Magnus (2013): Summitry of Political Parties at European Level: The Case of the PES Leaders' Conference, in Ernst Stetter / Karl Duffek / Ania Skrzypek (eds): *In the name of Political Union – Europarties on the Rise*, Foundation for European Progressive Studies, 62–76.

Venice Commission (2002): Revised Statute of the European commission for Democracy through Law; достъпно на: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute (последно видяно на 26 февруари 2018 г.).

Von Bogdandy, Armin / Kottmann, Matthias / Antpöhler, Carlino / Dickschen, Johanna / Hentrei, Simon / Smrkolj, Maja (2012): Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States, in: *Common Market Law Review*, 49, 489–519.

Weiler, Joseph H. H. (1986): Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights Within the Legal Order of the European Communities, in: *Washington Law Review* (1986), 1103, 1110 ff.

ЧЛЕНОВЕ НА ЕКСПЕРТНАТА ГРУПА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС

Петер Балаж	Директор на Център за изследвания на съседството в Европа, Централноевропейски университет; бивш министър на външните работи на Унгария; бивш европейски комисар от Унгария
Михаел Блаубергер	Доцент в Център за изследвания на Европейския съюз, Университет в Залцбург
Александра Бржезински	До октомври 2017 г. съветник по въпросите на политиките на Михаел Рот, държавен министър по европейските въпроси, Федерално министерство на външните работи на Германия
Израел Бътлър	Директор на отдел „Застъпничество“, Съюз за граждански свободи за Европа
Херта Дойблер-Гмелин	Бивш федерален министър на правосъдието на Германия, член на Управителния съвет на „Mehr Demokratie e.V.“; член на Съвета на Democracy Reporting International
Фритьоф Ем	До 2017 г. служител по въпросите на политиките в ГД „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия
Франческа Фанучи	Член на Център за медии, данни и общество, Централноевропейски университет
Софи Гастон	Заместник-директор и завеждащ отдел „Международни проучвания“ в Демос, мозъчен тръст със седалище в Лондон
Линус Гланзелиус	Съветник по въпросите на политиките на Ан Линде, министър по европейските въпроси и търговията, Швеция
Еторе Греко	Изпълнителен вицепрезидент на Института за международна политика, Рим
Зофи Хайне	Научен сътрудник в Оксфордския университет, Център за международни изследвания
Матиас Йобелиус	Ръководител на отдел „Централна и Източна Европа“, Фондация Фридрих Еберт
Барбара Липерт	Директор „Изследвания“ в германския Институт по сигурност и международна дейност
Мигел Пойарес Мадуро	Директор, Факултет за транснационално управление на Европейския университетски институт; предишен генерален адвокат на Европейския съд; бивш министър на регионалното развитие на Португалия
Михаел Майер Резенде	Изпълнителен директор на Democracy Reporting International
Пол Немитц	Главен съветник към ГД „Правосъдие и потребители“ на Европейската комисия
Юлиане Шулте	Координатор на проекта, служител в отдел „Централна и Източна Европа“, Фондация Фридрих Еберт
Славомир Сиераковски	Директор и основател на сп. „Krytyka Polityczna“ /”Критика на политиката“/; директор на Института за перспективни изследвания във Варшава
Аня Скржипек	Старши научен сътрудник във Фондация за европейски прогресивни изследвания
Масиеж Таборовски	Асистент в катедра „Европейско право“, факултет по право и администрация, Варшавски университет
Ваутер ван Баллегоой	Политически анализатор към Службата на ЕП за парламентарни изследвания
Никола Верола	Завеждащ канцеларията на Държавния секретар по европейските въпроси на Италия Сандро Гоци

© 2018

Английско издание:

Отдел „Централна и Източна Европа“

Хирошима щрасе 28, 10785 Берлин, Германия

<http://www.fes.de/international/moe>

Поръчки / контакти: info.moe@fes.de

Българско издание:

Фондация Фридрих Еберт

Издател: Фондация Фридрих Еберт, Бюро България

ул. Княз Борис №97, 1000 София, България

<http://www.fes-bulgaria.org>

Поръчки / контакти: office@fes.bg

Гледните точки, изразени в тази публикация, не са задължително гледни точки на ФФЕ или на организациите, за които работят авторите.

Търговската употреба на всички материали, публикувани от ФФЕ, е разрешена само с писменото съгласие на ФФЕ.

ISBN: 978-954-2979-40-1

Илюстрация на корицата: REUTERS / RUSSELL CHEYNE – stock.adobe.com

Дизайн: www.stetzer.net

Реализация / набиране / печат: Про Креатив Студио

Ноември 2018

