



СУ "Св. Климент Охридски"
и Фондация „Ханс Зайдел“



Годишна студентска научна конференция
на випуск "Жак Делор" - специалност "Европеистика"

София, 2017 г.

JeSuis
ЕВРОПА

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

Студентска научна конференция на випуск “Жак Делор”,
специалност „Европеистика“, май 2017 г.

Софийски университет “Св. Климент Охридски”

JeSuis
ЕВРОПА

Софийски университет “Св. Климент Охридски”
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2017 г.

Научна редакция:

Проф. г-р Ингрид Шикова

Доц. г-н Калоян Симеонов

Десислава Антонова - докторант
в катедра „Европеистика“ на СУ

Една част от докладите са резултат от участие на студентите в създаване на дигитален архив за процеса на присъединяване на България към Европейския съюз по проект „Жан Моне“ Център за високи постижения към катедра „Европеистика“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, финансиран по програма „Еразъм плюс“ (<http://jeanmonnetexcellence.bg/>).

ISBN 978-954-8702-41-6

Съдържание

Преговор	5
(Не)изпълнение на политическите критерии при отваряне на преговорите за членство на България в Европейския съюз <i>Лора Йорданова</i>	9
Стратегии за засилване на българския административен капацитет – документираните проблеми и проблеми на стратегическите документи <i>Мила Венова и Мария Йорданова</i>	26
Европейските въпроси в Народното събрание в периода 01.1993 - 10.1994 г.: под въпрос? <i>Стефан Радов</i>	41
Докладът на Европейската комисия за България по механизма за сътрудничество и проверка от 25 януари 2017 г. – още от същото или обзор на постигнатото (коментар) <i>Деян Пиралков</i>	55
Доверието на българите в Европейския съюз и неговите институции <i>Симона Стойкова</i>	68
Висшето образование в България 10 години след присъединяването към ЕС <i>Яна Трайкова и Искра Пламенова</i>	76
Изгубени на границата – бежанците в България <i>Захари Ваклинов</i>	84
Борбата с престъпността – обща кауза на ЕС или отделна задача на всяка държава <i>Данита Янчева</i>	93
Спорният характер на СЕТА, доказан през призмата на случая с Валония <i>Васил Николов и Димитър Мичев</i>	102
История на отношенията на Исландия и Норвегия с ЕС <i>Анна Печева и Славя Бижева</i>	115

Предговор

Настоящата 2017 година е забележителна с две годишнини – 60 години от подписването на Римския договор за създаване на Европейската икономическа общност и 10 години членство на България в Европейския съюз. Тези годишнини не са само повод за чествания, те са повод да се обърнем към миналото, да обсъждаме, да извлечем поуки, да мечтаем. Конрад Аденауер казва: „Струва си да се вгледаме в миналото, само ако това послужи на бъдещето.“ Наистина, преди да говорим за бъдещето е добре да обърнем поглед към миналото и да извлечем уроците, които то ни дава.

*Първият урок е за **мира и демокрацията** или за **желанието да живеем заедно**. Ние, европейците, бързо забравяме уроците на историята; забравяме, че Европейският съюз е най-успешният проект за осигуряване на мир в човешката история. 60 години след създаването на Европейската икономическа общност мотивацията, произтичаща от необходимостта да бъде запазен мирът, вече не е достатъчна, за да сплотява европейските държави. За гражданите на страните от Централна и Източна Европа Европейският съюз означава прекратяването на Студената война, падането на Берлинската стена, края на унижителните опашки за визи пред посолствата на западните държави. Членството на тези държави в Европейския съюз, включително и на България, е сбъдната мечта за мир, свобода и демокрация. Но днес като че ли се лутаме в търсенето на смисъла на европейската интеграция, даваме твърде различни отговори на въпроса защо сме заедно и имаме ли желание да бъдем заедно, за да решаваме важните въпроси на нашето съвремие – сигурността, тероризма, социалното включване, опазването на външните граници, климатичните промени, въздействието на глобализацията върху европейския социален модел.*

*Вторият урок е за **доверието и лоялността**. Въпросите, свързани с доверието между държавите - членки на Европейския съюз, се обсъждат рядко. Трябва да признаем, че Европейските общности не са създадени в условията на доверие между страните основателки, които само няколко години преди това са воювали една срещу друга и между които все още е тлеела взаимна неприязън. Но едновременно с това е имало силно желание да се предотврати нова гибелна война в Европа. Не приятелството и доверието предпоставиха създаването на интеграционните общ-*

ности, напротив, европейската интеграция доведе до утвърждаване на взаимно доверие между страните в Европейския съюз. Доверието е кислородът, който е необходим за кръвоносната система на Европейския съюз и без него той не може да функционира пълноценно и да постига очакваните от гражданите резултати. За съжаление, поликризата разяде доверието и лоялността в Европейския съюз, което води до пренебрегване на правилата. Разбира се, не трябва да забравяме и другото измерение на доверието – отношението на гражданите към европейските институции и към целия европейски проект. Не би било грешно да се твърди, че доверието и лоялността са сред основните фактори, които ще въздействат върху бъдещето на Европейския съюз. Не е възможно съществуването на силен и функциониращ Европейски съюз без наличието на доверие между държавите членки, а трябва да признаем, че днес доверието, което е в основата на солидарността, не е безспорен факт.

Третият урок е за **солидарността и отговорността**. Солидарността в Европейския съюз не е подаяние, не е благотворителност, солидарността е договор, в който всеки изпълнява своите задължения. Тя може да бъде наречена „договорена солидарност“, защото солидарността не е била и не е сантиментална идея на мечтатели утописти, а част от едно прагматично пресмятане на интереси и вероятно ще продължи да бъде такава. Формата на солидарност между държавите членки е компонент от системата на „пакетни сделки“, които свързват либерализацията с преразпределението. Може би в това отношение най-красноречив е триптихът на Жак Делор – „конкуренция, която стимулира, сътрудничество, което заздравява, и солидарност, която обединява“. Всъщност всяка голяма стъпка в европейската интеграция включва своего рода договор за солидарност, или казано на еврожаргон „пакетна сделка“ – нека да си припомним, например, изграждането на единния пазар и развитието на структурните фондове, изграждането на Икономическия и паричен съюз и създаването на Кохезионния фонд за четирите най-слаборазвити държави членки. Такава „пакетна сделка“ е необходима и в този момент от развитието на ЕС. Какъвто и да е конкретният бъдещ интеграционен проект на ЕС, неговият основен елемент трябва да бъде солидарността за постигането на кохезия между всички държави членки. Съществуването на огромните социално-икономически различия между държавите членки и регионите не е в интерес нито на богатите, нито на бедните страни. Без намаляването на тези различия Европейският съюз трудно би могъл да бъде стабилен и да напредва по пътя на интеграцията. В тази „пакетна сделка“ солидарността, обаче, задължително трябва да бъде съчетана с отговорност. Примерът с кризата на еврото показва до каква степен възстановяването на отговорността е съществено за дългосрочния дух на солидарност. Връзката

между солидарност и отговорност става фундаментална. Това съчетание може да бъде наречено активна солидарност – тоест полагане на усилия и поемане на ангажменти от всички участници в този процес.

Четвъртият урок е за необходимостта от **визия за бъдещето и диалог с гражданите**. Недостатъчното разбиране за необходимостта от европейския проект води да възприемането му като поредната административна или бюрократична структура. Липсата на ясна визия и на съпричастност на гражданите за нейното осъществяване допринасят за слабото доверие към европейския проект. Мястото на бащите основатели беше заето от ново поколение политици, вярата и идеализмът на основателите бяха сменени с реализма и прагматичността на строителите. Нерядко обаче зад реализма се крие по-скоро истинското лице на евроскептицизма. Това, което ни показаха в близкото минало Франсоа Митеран и Хелмут Кол, е много поучително – реализмът, без конкретно стратегическо виждане и без необходимия устрем за въвличане на цялото общество в европейската интеграция, не може да даде положителните резултати, които очакват политиките.

Над тези въпроси си струва да се разсъждава задълбочено и прагматично. И основният сред тях е как да продължим заедно и не само да продължим да бъдем заедно, а как да работим заедно? Една мисъл на Хенри Форд е много подходяща за съвременната ситуация в Европа – „Да се съберем заедно е начало, да останем заедно е напредък, да работим заедно – това е успех.“

След дълги и оживени дискусии, студентите по европеистика от випуск „Жак Делор“ избраха заглавието на годишната научна студентска конференция - „#Je suis Европа“. Защо „#Je suis Европа“? Йоаким Ронсен - арт директор във френско списание, създава черно-белия надпис „Je suis Charlie“ и го поставя в Туитър. Това послание става най-големият хаштаг за солидарност в историята. През този ден той е използван 1.5 млн. пъти и около 6 млн. пъти през седмицата след атенатата в редакцията на вестник „Шарли Ебдо“. И не само това, хаштагът се превръща в послание за солидарност и за защита на каузи. В това заглавие студентите вложиха не само своите професионални интереси към Европа, но и своите емоции, желание и воля да защитим европейското обединение и европейския начин на живот. Популистите и националистите са гръмогласни. Те играят с чувствата на хората, с националните митове. Ние, които искаме да живеем в една мирна, просперираща и обединена Европа, също трябва да извисим своя глас в защита на това, в което сме убедени и вярваме. Това не означава да не критикуваме Европейския съюз в сегашния му вид, не означава да сме слепи оптимисти. Напротив, това означава да бъдем професионалисти в на-

шата сфера, да сме реалисти, да предлагаме, да променяме, да сме активни. Именно това е стремежът на участниците в годишната студентска научна конференция на випуск „Жак Делор“. Трябва да се признае, че техните текстове не са свършени, тъй като това са първите им стъпки на научното поприще, но те са стъпки в правилната посока, които след време ще ги изведат до високите върхове на професионализма и компетентността.

Проф. Ингрид Шикова

(Не)изпълнение на политическите критерии при отваряне на преговорите за членство на България в Европейския съюз

Лора Йорганова

„Много е трудно да си представим как индивидите биха могли да бъдат политически равни в демократичния процес, ако бъде нарушен който и да е от тези критерии, и как който и да е политически процес, който не успява да удовлетвори един (или повече) от тези критерии, би могъл истински да подкрепя принципа на автономност.“¹

Д. Хелд

Идеята за настоящото изследване е продукувана от участие в доброволчески изследователски екип по проект „Жан Моне“ Център за високи постижения към катедра „Европеистика“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. При търсенето на документи от предприсъединителния период на България към Европейския съюз бяха открити много такива, издадени от европейските институции. Намерените документи, след прочит и анализ, дадоха основата за предположение, че фактическото задействане на преговорния процес с България се е случило по-рано от небходимото.

Съществуват редица изследвания и разработки по темата, направени през годините. Без да има претенции за изчерпателност, настоящият доклад би могъл да добави аргументи за твърдението, че България не изпълнява политическите критерии към момента на започване на преговорите.

¹ Хелд, Д. Цит. съч. стр.301.

Според Индекса за възприемане на корупцията на „Прозрачност без граници“ от 2016 г. България е на първо място по корумпираност в ЕС, като най-силно засегнатият сектор от корупцията в страната е съдебната система, следвана от законодателната власт. А по върховенство на закона страната ни е сред най-слабите в Европа. Спрямо последните данни на Европейската комисия за напредъка на България в борбата с корупцията изводът е, че „Една година след публикуването на доклада през януари 2016 г. постигнатият по-нататъшен напредък в това отношение продължава да бъде ограничен“², а „България все още трябва да покаже последователност по отношение на крайните резултати.“³ Тези факти провокират редица въпроси, един от които е доколко страната е политически подготвена и „пригодна“, за да се впише в европейските стандарти за правова държава, в която се спазва върховенство на правото.

Съгласно чл.4 ал.1 от Конституцията на Република България страната е правова държава.⁴ Идеята за правовата държава е свързана с концепции, които са залегнали в съвременната европейска държава. Върховенство на закона, защита на основните права и свободи на индивида, разделение на властите, създаване и функциониране на държавни органи, зачитащи и гарантиращи правовия ред и равенство пред закона, са едни от принципите, които страната трябва да е приела и зачита, за да се нарече правова. Сред тях са законността, правната сигурност, забраната на произвола на органите на изпълнителната власт, независимостта и безпристрастността на съда и ефективният съдебен контрол, който е предпоставка за зачитане на основните права и равенството пред закона.⁵

Легитимността е задължително условие за ефективно изпълнение на закона и съществуването на правовата държава. Според Роналд Дворкин принципът, че един индивид е задължен да следва решенията на общността, от която е част, става възможен, ако са изпълнени три условия: всеки член от общността да има равно право на участие във вземането на решения; да е сигурен, че интересите му няма да бъдат дискриминирани; да знае, че общността няма да навлиза в частната сфера от живота му.⁶

² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 25.01.2017 г.

³ Пак там.

⁴ Според чл.4 от Конституцията на Република България страната е правова държава, която се управлява според конституцията и законите на страната. Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

⁵ Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, 11.03.2014 г.

⁶ Смилов, Д., „Правовата държава, конституционализмът и демокрацията: Универсални идеали и местни патологии“, „(Не)станалото правово общество в България“, с.54

В съвременната политическа система може да бъде изведена тезата на Джон Харт: за да работи добре, демокрацията се нуждае от гаранции, че ще спазва принципите на равенство пред закона и негис-криминация, а тези гаранции за легитимност следва да се гарантират от съда по безпристрастен и законен начин.⁷

От казаното по-горе може да се заключи, че зачитането на принципите на правовата държава в съвременната европейска система е свързано със зачитането на основните права и демокрацията. Тези елементи сами по себе си не могат да съществуват самостоятелно и отделно един от друг – не може да съществува демокрация и спазване на основните права без зачитането на принципите на правовата държава. Същото важи и в обратен ред. Основните права на индивида са реализирани и ефективни, само ако са защитими по съдебен ред. Демокрацията може да бъде защитена, ако ролята на съдебната власт гарантира основните свободи. Елементите от правовата държава, които я характеризират като такава, са изконно свързани, което означава, че съществуването на един от тях става предпоставка за реализирането на другия. Респективно, потъпкването на един от принципите, свързани с функционирането на правовата държава, води до пренебрегването на останалите.

Съответно, стабилността на институциите, върховенството на правото и зачитането на правата на гражданите и на малцинствата са систематично обвързани като част от политическите критерии за членство на страна в ЕС. Това предполага, че не можем да говорим за спазване на политическите критерии в тяхната систематична обвързаност, в случай че дори в един от елементите на системата съществува проблем. То тогава няма как останалите елементи да работят ефективно.

Въпросът, който следва да се постави, е: Защо България като член на Европейския съюз след 10 години членство не успява да изпълни в задоволителна степен политическите критерии за членство?⁸ Логичен отговор на това би бил, че тя никога не ги е изпълнявала.

„Основното постижение на политическите условия в процеса на присъединяване е, накратко, формално (камо например създаването на нови

⁷ Смилов, Д., „Правовата държава, конституционализмът и демокрацията: Универсални идеали и местни патологии“, „(Не)станалото правово общество в България“, с.54

⁸ Политическите критерии са част от Копенхагенските критерии за членство, които са определени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 година. Копенхагенските критерии включват няколко групи критерии - политически, икономически и критерии, свързани с приемане на достиженията на правото на ЕС. В областта на политическите критерии страните - кандидати за членство, трябва да притежават стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенство на правото, права на човека, защита на малцинствата.

структури и агенции), а не действително (със създаване на конкретни промени на място), които изискват както повече време, така и повече усилия.“⁹

Доказателство за това твърдение се явява създаването на механизъм за сътрудничество и проверка (МСП) след датата на членство в ЕС, чрез който Европейската комисия осъществява наблюдение по няколко точки, свързани със сферата на правосъдието и върховенството на закона в България, и чрез който тя представя редовни доклади относно напредъка на страната.

„...в момента, когато България и Румъния бяха приети, те бяха видимо неподготвени, което създаде проблем както за общественото мнение в другите страни членки, така и за принципите на функциониране на ЕС. Затова Европейският съюз въведе специална политическа иновация – МСП, инструмента за следприсъединителните условия - с надеждата, от една страна, че европейското общественото мнение би било убедено, че Европейската комисия се грижи за този проблем и от друга страна, че прилагането на този инструмент би действително подобрило положението в двете страни под наблюдение.“¹⁰

Този механизъм беше създаден като условие за присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. Десет години по-късно той продължава да следи развитието на реформите в областта на борбата с корупцията, съдебната реформа и борбата с организираната престъпност. След проведените наблюдения се стигна до заключението, че „в по-общ план през последните десет години цялостният напредък не беше толкова бърз, колкото се очакваше, и продължават да съществуват редица значителни предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени.“¹¹

Това, което не е ясно в достатъчна степен, е дали към момента на отваряне на преговорите с България този проблем е бил констатиран от редовните доклади на Европейската комисия, които измерват напредъка в процеса на присъединяване.

Хипотезите, които могат да бъдат конкретизирани в отговор на този въпрос, са три: проблемът с изпълнението на политическите критерии за членство на България е бил констатиран от докладите, но въпреки това страната е приета; проблемът не е бил констатиран, затова България е приета; от докладите на Комисията не става ясно

⁹ Richard Youngs, „*The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*“.

¹⁰ Dimitrov, Georgi, Kaloyan Haralampiev, Stoycho Stoychev, „*The Bulgarian Route through the EU Integration Maze. The Specificity of Bulgaria's Integration Strategy and Its Implementation*“.

¹¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 25.01.2017 г.

дали политическите критерии за членство са изпълнени в степен, достатъчна за да бъде страната член на ЕС и не може да бъде направен категоричен извод относно състоянието на върховенството на правото в България.

След като бъдат проверени посочените хипотези, резултатът от изследването ще покаже в каква степен е вярна една от тях. Вследствие от това могат да бъдат направени изводи, които да предложат по-добри практики при следващото разширяване, за да не се повтаря българският случай. За целта докладът няма да разглежда причините за невъзможността на България да преодолее проблемните области, нито ще отговори на въпроса „защо това е така“. Основната цел е съсредоточаване върху издадените европейски документи за посочения период (1997-1999 г.) и установяването дали пряко оценката в тях страната не е била достатъчно подготвена да започне преговори по присъединяване към ЕС. С този доклад цялостна картина на ситуацията няма да бъде представена. Но заключението би трябвало да стане повод за много размисъл и въпроси, чийто отговор се търси тук.

Това, което се случва в българския случай по процеса на присъединяване, може да бъде събрано в кратка хронология на събитията до момента на отваряне на преговорите с България.

През 1990 г. Седмото Велико народно събрание приема решение за желанието на България да стане пълноправен член на Европейските общности. Три години по-късно, през 1993 г., Европейският съвет в Копенхаген приема критерии за членство, които страните кандидатки трябва да изпълнят. През декември 1995 г. Народното събрание гласува решение на Република България да подаде официално молба за пълноправно членство в Европейския съюз. На 16 юли 1997 г. излиза Становището по молбата на България за членство в рамките на План 2000 (Agenda 2000). На 13 октомври 1999 г. Европейската комисия публикува своя втори редовен доклад за напредъка на страните - кандидатки за членство. На 10 декември същата година Европейският съвет в Хелзинки взема решение да открие преговори с България, Латвия, Литва, Словакия, Румъния и Малта.

За целта на проучването, документите, които са разгледани, са издадените доклади на Европейската комисия преди отваряне на преговорите с България от 1998 и 1999 г., както и План 2000 от 1997 г., където се излага становището на Комисията по молбата на България за членство в Европейския съюз. Документите са подбрани, за да се установи дали към момента на отваряне на преговорите страната изпълнява политическите критерии, какъвто е прокламираният принцип от ЕС, прилаган към останалите държави от Източна Европа.

От анализа на документите ще бъдат направени изводи за изпълнението на политическите критерии като основна причина за наблюдаемията на Европейската комисия на върховенството на правото в страната.

Изследователската задача е съсредоточена върху докладите на ЕК, които ще бъдат анализирани съдържателно в частта политически критерии чрез определяне каква е оценката по всеки подкритерий, каква е общата оценка, каква е тенденцията по всеки подкритерий и каква е общата оценка в периода 1997-1999 г.

Както ще стане ясно, Европейската комисия задава областите, в които има проблем и допълва, че в тях трябва да се осъществи промяна. Оценките, които институцията поставя в документите, могат да бъдат разделени в няколко категории, градируани според това дали е положително или негативно състоянието на елементите на политическите критерии:

- негативно – тук се включват определения като „нестабилност“, „особено сериозно“, „за съжаление“, „сериозен проблем“, „сериозен недостатък“, „изключително тежък“, „тежко“, „неадекватен“, „доста ограничен“;
- по-скоро негативно – „ограничен“, „доста слабост“, „недостатъчно“, „не напълно“, „затруднен“, „проблемен“, „основание за тревога“, „притеснения“, „проблем“, „незначителна промяна“;
- по-скоро положително – „задоволителен“, „продължава да зачита“, „напредък“, „признава правото“, „неприкосновеност“, „даващ гаранции“, „подобрене“, „функционира гладко“, „на път да изпълни политическите критерии“;
- положително – „гарантиран“, „значително подобрене“, „напълно интегриран“, „стабилността изглежда безспорна“, „изпълнява политическите критерии“.

Тези оценки помагат при определянето на това до каква степен е отчетен напредък в дадената област и какво е състоянието до момента в съответните области. Те не включват изчерпателно цялата гама от оценъчни изрази, но са достатъчни за изграждане на ясна обща представа на оценката.

От своя страна, политическите критерии, поставени в докладите на Комисията от 1998 и 1999 г., обхващат условията за валидност с техните подгрупи. Демокрация и правов ред обхваща състоянието на парламент, изпълнителна и съдебна власт, както и мерките против корупцията, които страната е предприела или не. Правата на човека и защитата на малцинствата респективно са сведени до граждански

и политически права, икономически, социални и културни права, права и защита на малцинствата.

Но какво се случва в този период в сферата на **парламента и законодателната власт**?

Според Становището на Европейската комисия от 1997 г. функционирането на парламента в страната е определено като „задоволително“. Неговите правомощия се съблюдават и опозицията съществува и участва в дейността му. Същевременно „не съществуват разпоредби, гарантиращи представянето на малцинствата в Парламента“.¹² В Редовния доклад от 1998 г. по отношение на ролята и правомощията на парламента не се наблюдават съществени промени, а неговото функциониране продължава да се окачествява като „задоволително“. През следващата година, според доклада на Комисията „съществени изменения не са настъпили“¹³ и парламентът продължава да работи гладко.

На базата на направените съпоставки за състоянието и функционирането на парламента през разгледания период, може да се направи извод, че оценката на Комисията е по-скоро положителна, тъй като се уточнява, че парламентът действа гладко и през трите години, като определеното за това може да бъде изведено като „задоволително“.

Описване на състоянието на **изпълнителната власт** е по-обширно и сложно.

През 1997 г. са отбелязани някои недостатъци, които съществуват в областта, като липсата на закон за държавния служител или други подобни разпоредби, въпреки факта, че Конституцията на България изисква въвеждането на такива. Относно функционирането на изпълнителната власт, определеното е, че „основните централни държавни институции функционират гладко, въпреки известната нестабилност на ниво министерства“.¹⁴ Причината за тези предизвикателства се дължи на смяната на седем правителства за периода от 1990 г., включително и политическата криза от декември 1996 - януари 1997 г. „Въпреки че Конституцията гарантира автономността на местните влас-

¹² Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

¹³ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

¹⁴ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

ти, тази автономност е все още ограничена, особено във финансово отношение, тъй като местните власти до голяма степен зависят от държавното финансиране“.¹⁵

„Корупцията е сериозен проблем в България“ е извод, направен от отсъствието на Закон за държавния служител, което улеснява политическите партии да контролират държавните служители, според становището на Европейската комисия. „Значителната дискреционна власт и липсата на точно разпределение на отговорностите и правомощията в учрежденията позволиха лесното разпространение на корупцията“¹⁶. Трябва да се създадат прозрачни процедури за дейността на държавната администрация, особено по отношение на държавните поръчки, и следва да се създаде професионална и безпристрастна държавна служба.

През 1998 г. централните институции отново са определени като „гладко“ функциониращи, въпреки че се наблюдава „нестабилност, определена от все още началния етап, на който се намира административната реформа“.¹⁷ Отбелязва се започването на процес на административната реформа за създаване на независима, ефективно работеща и професионална държавна служба. Предприети са мерки, включително стратегия за модернизирване на административната система и закона за държавната администрация.

Въпреки това година по-късно в доклада от 1999 г. „все още има доста слабости“. Заключение е, че трябва да бъде подобрена координацията между представителите на различните министерства, а по отношение на административната реформа резултатите са окачествени като „доста ограничени“, въпреки влизането в сила на Закона за държавната администрация и Закона за държавната служба.

Предприетите мерки през този период са оценени като положителни стъпки към постигането на този критерий от страната. Въпреки това определенията „нестабилни“ – за централните институции, „ограничена“ – за автономността на местните власти, „доста ограничени“ – за резултатите в административната реформа, и съществуването на „доста слабости“ по отношение на изпълнителната власт говори по-скоро за отрицателна оценка от ЕК за случващото се в страната.

¹⁴ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

¹⁶ Пак там.

¹⁷ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1998 г.

Съдебна система - структура и функциониране

Становището на Комисията от 1997 г. описва състоянието на съдебната система в страната, като започва с твърдението, че *„независимостта на българската съдебна система е гарантирана по редица начини“*¹⁸. Признати са постигнатите резултати в тази област след създаването на конституцията от 1991 г. За състоянието, в което се намира, обаче, се твърди, че *„в България все още съществуват сериозни недостатъци по отношение на правораздаването“*¹⁹. Съдилищата са описани като претрупани с работа, което забавя решенията, независимо от факта, че е въведена ускорена наказателна процедура за някои престъпления. Квалифицираните съдии са *„недостатъчен брой“*, заплащането е ниско и съществува сложност по отношение на юридическите процедури и многообразието от нови разпоредби. *„Положението е особено сериозно по отношение на наказателните глоби и присъди, тъй като част от процедурите не са напълно завършени“*²⁰. Въпреки предвиденото в конституцията Върховен касационен съд не е създаден по това време.

Година по-късно са отбелязани промени в областта с измененията в Наказателно-процесуалния кодекс и създаването на апелативни съдилища, но те все още *„изпитват затруднения, поради недостига на кадри и липсата на опитни съдии, запознати с прилагането на новото законодателство на базата на законодателството на ЕО“*²¹. Като *„необходими“* са определени по-нататъшните усилия за осигуряване на правилното функциониране на съдебната система. Като пречки пред осъществяването са изброени наследената система и нейното разпространение върху криминалните следствия и обществена сигурност.

Издаден е закон за съдебната система, който предлага закрепване на съдебната независимост, но *„за съжаление той все още не е приет от Парламента“*²².

Мерките, които докладът изброява, са свързани с подобряването на статута на съдиите и прокурорите, смяната на следствените

¹⁸ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

¹⁹ Пак там.

²⁰ Пак там.

²¹ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1998 г.

²² Пак там.

процедури, засилена защита на съдебната система срещу евентуална корупция, попълване на свободните места, осигуряване на прозрачното и ефективно гледане на делата, повишаване на възможностите за предоставяне на правна помощ, ефективно изпълнение на съдебните решения и възстановяване на общественото доверие в съдебната система.

В доклада от 1999 година се забелязва подобна оценка на тази от предишните две години.

„Реформата трябва да продължи“, въпреки направените промени. Тя трябва да бъде *„по-ефективна с всеобхватна стратегия, включваща мерките за повишаване на ефективността и прозрачността на съдебната система и нейния капацитет да прилага достиженията на правото на ЕС“*.²³ Обърнато е внимание върху нуждата от осигуряване на *„пълна независимост на съдебната система, по-нататъшни законодателни промени и в частност изясняване на процедурите за правораздаване“*²⁴, карьерната структура и квалификация на съдиите и магистратите трябва да бъдат изравнени с европейските стандарти; установено е забавяне в разглеждането на делата. *„Възстановяването на общественото доверие в съдебната система“*²⁵ остава важен елемент, отнасящ се до реформата.

Оценката от 1997 г. относно корупцията е, че *„корупцията е сериозен проблем в България“*. В двата доклада, които последват, оценката е описана по един и същ начин – *„Корупцията продължава да бъде един сериозен проблем в България“*²⁶. През 1998 г. са изброени мерките, които са предприети за справяне с корупцията, а през 1999 г. изводът е, че *„въпреки взетите от правителството мерки, са необходими значителни по-нататъшни усилия, за да се постигнат резултати в борбата с корупцията“*²⁷. Специално е обърнато внимание на необходимостта от по-нататъшен напредък в борбата с корупцията в областите на финансиране на политическите партии, укрепването на законовата рамка в области като сгражавни поръчки, финансов контрол, отговорност на министрите, подобряване на прилагането на мерки в области като борба срещу прането на пари и създаване или укрепване на вътрешните и външните контролни структури в администрацията в съдебната система. Най-засегнатите сектори в проблема с дребната корупция са митни-

²³ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

²⁴ Пак там.

²⁵ Пак там.

²⁶ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

²⁷ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

ците, общините, медицинските служби, университетите, полицията, данъчните власти и съдилищата. „Необходимо е да бъде затвърдена прозрачността и съдебният контрол в областта на приватизацията“.²⁸

Относно напредъка в съдебната система са отбелязани действията, свързани с реформата и справянето с корупцията. Въпреки това оценките, дадени от Комисията през 3-те разглеждани години, съдържат определения като „сериозни недостатъци в правораздаването“, „недостатъчно квалифицирани съдии и магистрати“, нужда от „пълна независимост на съдебната система“ и необходимост от „прозрачност и ефективност при разглеждането на делата“, недостатъчно обществено доверие в съдебната система, които са забелязани като тенденция и в трите документа. Проблемът с корупцията остава „сериозен“ според трите документа. Отбелязана е нуждата от напредък в борбата с корупцията, но оценките за справяне с нея остават непроменени - „корупцията продължава да бъде сериозен проблем в България“ се отнася както до доклада от 1998 г., така и до този от 1999 г. Съществени подобрения в областта не са забелязани, а изводът, който може да бъде изведен е, че оценката на ЕК е негативна.

В областта на **правата на човека и защита на малцинствата** за периода до 1997 г. е отбелязано въвеждането на редица вътрешни правила, които да гарантират съблюдаването на правата на човека и малцинствата. Според становището на Европейската комисия, България е ратифицирала Европейската конвенция за защита правата на човека и Европейската конвенция за забрана на изтезанията, но не е подписала Европейската социална харта и Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. Страната е подписала, но не е ратифицирала основните конвенции по правата на човека в рамките на ООН.

За 1998 г. страната е ратифицирала повечето от основните международни документи по правата на човека, но не е подписан Протокол №6 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, касаеща премахването на смъртното наказание.

Оценката от 1999 г. е, че „България продължава да защита човешките права и свободи“²⁹.

Накратко, в областта на правата на човека и защитата на малцинствата страната предприема мерки, които Европейската комисия определя като напредък.

²⁸ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

²⁹ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

Относно **гражданските и политическите права** оценката на Комисията през 1997 г. е съставена след някои уточнения спрямо мерките, които са взети от страната и становище доколко те са ефективни. Тя установява, че конституцията на България признава правото на гражданите да се обърнат към съдебната система за защита на своите права. *„Наказателно-процесуалният кодекс обаче не съдържа разпоредби за прилагането на тази разпоредба по време на предварителното производство“*³⁰. Това означава, че по-бедните граждани не са в състояние да се възползват от услугите на адвокат в този етап от процеса. *„Жертвите на полицейско насилие не могат да завеждат дело срещу полицията, ако прокурорът откаже да стори това.“*³¹

Също така *„неприкосновеността на личния живот е гарантирана в българското законодателство... Независимо от това, ефективното прилагане на това законодателство е значително затруднено от многобройните изключения от правилото и честите нарушения от страна на полицията.“*³²

България е ратифицирала Женевската конвенция за лицата, търсещи убежище, към момента на становището на Европейската комисия, но докладът сочи, че националните процедури *„не отговарят на международните стандарти“*. Пример за това е даден с редица случаи, в които полицията е третирила затворници по *„нехуманен и унизителен начин“*, като след тези инциденти не винаги се задействат съдебни процедури.

Същевременно, условията в затворите са определени като *„изключително тежки“*. *„Тежки“* са определени и условията за живот в домовете за сираци.

Към 1998 г. вече е приет Закон за работата на Министерството на вътрешните работи, даващ допълнителни гаранции за упражняването на правата на човека и основните свободи, но който се нуждае от допълнително усъвършенстване по отношение на контрола върху неправомерното поведение на полицията.

„Въпреки подобрението на защитата на гражданските и политическите права, положението на правоприлагащите органи продължава да създава проблеми“. Положението в затворите се нуждае от *„специално внимание“*. *„Все още се докладват някои случаи на малтретиране от страна на служителите на реда“*, а проблемна се оказва и ситуацията със задържането на малолетни в трудово-възпитателни училища, където основният проблем е свързан *„с процедурите по настаняването*

³⁰ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

³¹ Пак там.

³² Пак там.

на малолетните в подобни училища и в частност с липсата на респект на тяхното право на защита.“³³

През следващата година защитата на гражданските и политическите права е подобрена, но все още са налице „проблеми“ с ефективно функциониране на законодателните органи. Мерки, даващи право на обвинените в гребни престъпления да ползват адвокат за защита по административен път, са взети. Но „цялостната система все още се нуждае от усъвършенстване, за да бъде съобразена с правото на справедлив процес“. Проблемите, свързани с изпращането на малолетни престъпници в изправителни домове и техните права на защита, продължават.

Остават притесненията за злоупотреба с власт на правоналагащите органи, по-специално полицията, условията в много затвори и места за задържане „дават основание за тревога“, все още съществуват проблеми с трафика на хора, особено жени, на които следва да се обърне внимание, особено в контекста на укрепване на граничния контрол.

Мерките, които трябва да се предприемат, са свързани с усъвършенстване на законовата рамка за въвеждане на повече прозрачност за осигуряване на по-ефективен граждански контрол и ограничаване употребата и забрана на злоупотребата с огнестрелно оръжие. Отбелязана е и необходимостта от ускоряване разследването на случаи за малтретиране от полицаи на заподозрени и задържани, изчакващи съдебен процес и присъда.

Изводите, които могат да бъдат направени вследствие на докладите на Комисията, включват преприемането на мерки за справяне с проблемните ситуации в областта, но тези мерки се оказват недостатъчни или не напълно ефективни с оглед зачитането на гражданските и политическите права. „Националните процедури не отговарят на международните стандарти“, условията в затворите са „основание за тревога“ и се нуждаят от „специално внимание“, което продължава да бъде върно към момента на последния доклад от 1999 г., забелязани са все още „притеснения за злоупотреба с власт на правоналагащите органи“, съществуват случаи на малтретиране от страна на служителите на реда, налице са „проблеми“, свързани с функционирането на законодателните органи, „тежки“ са условията за живот в домовете за сираци. Въпреки взетите мерки, оценката може да бъде определена като по-скоро негативна в отразяването на цялостната ситуация в страната.

³³ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1998 г.

При **икономическите, социалните и културните права** оценката от становището на Европейската комисия през 1997 г. може да се обобщи с това, че докато положението на турското малцинство в страната е дефинирано като значително подобро, същото не може да се каже за ромите, които *„продължават да са сериозно дискриминирани в ежедневието и са обект на насилие или пряко от страна на полицията, или от отделни граждани, които полицията не винаги преследва за тези им действия“*³⁴. Социалното положение на малцинството е определено като *„тежко“*.

През 1998 г., според оценката на Европейската комисия, страната продължава да спазва основните икономически, социални и културни права. Въпреки това в областта на правата и защитата на малцинствата са извършени *„единствено незначителни промени“*, като положението на ромското население в страната се нуждае от *„подобрене“*. Продължава дискриминацията на ромите във *„всички области на социалния живот“*, а тяхното представяне в органите за вземане на решения все още е *„значително по-ниско“*, което отчасти се дължи на дискриминацията спрямо тях и на липсата на предоставяни възможности, но също така и на разделението, съществуващо сред техните представители.

От друга страна, *„турското малцинство продължава да бъде напълно интегрирано и представено в политическия живот“*.³⁵

На следващата година въпросът с турското малцинство е дефиниран по същия начин. То е *„напълно интегрирано и представено в политическия живот“*.

Но *„ромското малцинство, което представлява около 5% от населението, продължава да страда от дискриминация, включително и в контактите си с администрацията“*.³⁶ Полицейската защита е оценена като *„неадекватна“*. Социалното изключване е *„значително“*, като са измерени високи равнища на бедност, неграмотност и много високи равнища на безработица.

От страна на България са предприети действия с издаването на Рамкова програма за интеграция на ромското население в страната.

През трите наблюдавани години в страната е забелязано подобрене по отношение на социалното включване на турското малцинство, което е определено като *„напълно интегрирано“*. Същото не може да се каже за ромското малцинство, в отношението към което не се за-

³⁴ Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз, 1997 г.

³⁵ Доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1998 г.

³⁶ Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване, 1999 г.

белязва положителна промяна. Напредъкът в интегрирането на малцинствените групи се оказва незначителен.

Обща оценка

Според общата оценка на ситуацията в страната, представена със становището от 1997 г., Европейската комисия преценява, че *„България е изградила демократични институции и тяхната стабилност понастоящем изглежда безспорна“*, но следва да се направят някои основни промени в тази област. Част от тях включват съблюдаване върховенството на правото на всички нива от държавния апарат, повече усилия в борбата с корупцията, подобряване на администрацията и осигуряването на по-пълна защита на индивидуалните свободи, особено в случаите на злоупотреба с власт от страна на полицията и специалните служби. Накратко, в този момент *„България е на път да удовлетвори политическите условия за членство“*. От това твърдение става ясно, че тя все още не ги е удовлетворила.

Вземайки предвид оценката от доклада на Европейската комисия през 1998 г., *„България изпълнява политическите критерии за членство“*. Отбелязан е напредък в борбата с корупцията, но въпреки това *„са необходими по-нататъшни условия“*. *„Постоянно внимание следва да се обръща и на правовия ред на всички нива на администрацията“*. Трябва да се вземат мерки по предотвратяването на социалното изолиране на ромите, както и в областта на съдебната система.

Оценката от 1999 г. е сходна с тази от предходната. *„България изпълнява политическите критерии“*, но *„е необходимо да се предприемат по-нататъшни усилия за укрепването на правата държава и за защитата на правата на човека и на малцинствата, особено на ромското население“*. *„Особено внимание“*, отбелязва ЕК, следва да се обърне на борбата с корупцията и подобряването на функционирането на съдебната система.

Докаато в становището от 1997 г. страната е *„на път“* да изпълни политическите критерии, то в следващите два доклада тя вече ги *„изпълнява“*. През 1997 г. Комисията оценява България като страна, която не е достатъчно готова да започне преговори по присъединяване. Поради тази причина ЕК не препоръчва започването им.

След 1997 г. ЕК отчита, че страната действително е предприела мерки за справяне с проблемните сфери от политическите критерии, но те се явяват недостатъчни и неефективни, вземайки предвид нуждата от повече и по-нататъшни усилия. Съществената разлика се разкрива в промяната в общата оценка – от *„България е на път да изпълни критериите“* в *„България изпълнява критериите“*.

Устойчивите изрази, които се срещат и в трите оценки, включват нуждите и необходимостта от реформи в съдебната система, борба с корупцията, укрепване на правовия ред и върховенство на правото, както и мерки за защита на правата на малцинствата.

На пръв поглед заключенията от трите документа изглеждат сходни и засягат в една и съща степен нуждата от промяна в съответните области. Възниква въпросът защо след като устойчиви изрази и тенденции се запазват непроменени за дадени области и в трите доклада на Комисията, то общата оценка е различна. Изследването доказва, че България е предприела мерки и е изпълнила препоръки в дадени области от политическите критерии, но в други се забелязват съществени пропуски и недостатъци – там развитие не се забелязва, а дори и да се забелязва, то е незначително и недостатъчно, за да породи ефект. Ако трябва да се върнем към твърдението, че политическите критерии в своята цялост представляват система от взаимосвързани елементи, действието на един от които поражда въздействие върху другия и съответно „неработенето“ на един от тях става причина за грешка в системата, то в случая България не изпълнява политическите критерии, необходими, за да започнат преговорите за присъединяване към ЕС.

След прегледа на докладите и становището на Комисията изглежда, че за страната се доказва относителната непригодност да отговори на политическите критерии в тяхната пълна систематична обвързаност. Въпреки това вероятно Европейският съюз вярва, че страната ще предприеме мерките и действията, които се насочват към нея за бъдещо изпълнение и това ще бъде достатъчно, за да покрие в заговорителна степен всеки показател. Тази вяра би трябвало да се подкрепи с последващите доклади, които Комисията извежда след отваряне на преговорите до подписването на договора за присъединяване на България към ЕС.

По време на честването на 10-ата годишнина от членството на България в европейското семейство подобни изследвания задават множество въпроси пред заинтересования европеец. Каква е причината да бъдат отворени преговори със страна, която формално изпълнява критериите за членство, но на практика действителността е различна? Защо България е определена като европейска правова държава, щом като основните елементи не присъстват в системата? Настоящият доклад не се ангажира с техните отговори. Но това, което предстои да докаже България в бъдеще, е дали ще съумее да изпълни дейностите и да поеме отговорностите, свързани с предстоящото Председателство на Съвета на ЕС, дали ще отговори на препоръките по механизма за сътрудничество и проверка и ще пребори предизвикателствата

пред затварянето му или ще бъдем свидетели на честването на следващата годишнина от членството под още по-строг контрол от страна на Европейския съюз. Това зависи само от нас.

Библиография:

Dimitrov, G. K. H. (2015). *„The Bulgarian Route through the EU Integration Maze. The Specificity of Bulgaria’s Integration Strategy and Its Implementation“*.

Youngs, R. (2010). *„The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment“*.

Вълчев, Д. (н.д.). *Понятието „държава“ и легитимирането на правния ред.*

Живков, Г. (н.д.). *За началата и мисията на демокрацията (Анализ на теоретични постановки).*

Илиева, М. (н.д.). *Европейската интеграция на България.*

Европейска комисия (11.03.2014), *Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава*, Брюксел.

Европейска комисия (1997). *Становище на Европейската комисия по молбата на България за членство в Европейския съюз.*

Европейска комисия (1998). *Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване.*

Европейска комисия (1999). *Редовен доклад на Европейската комисия относно напредъка на България в процеса на присъединяване.*

Европейска комисия (25.01.2017), *Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка*, Брюксел.

Смилов, Д. (2012), *„Правовата държава, конституционализмът и демокрацията: Универсални идеали и местни патологии“*. От „(Не)станалото правово общество в България“, София, Издателство „Рива“, с. 54-57.

Стратегии за засилване на българския административен капацитет – документирану проблеми и проблеми на стратегическите документи¹

Мила Венова и Мария Йорганова

Българското членство в Европейския съюз е доказано проблематично. За този факт емпирично свидетелстват редица доклади и препоръки от страна на европейските институции през годините.

Настоящият текст има за цел да допринесе за разбирането, че една от предпоставките за неефективно членство на България в ЕС е състоянието на публичната администрация в страната.²

За постигането на тази цел изложението следва да даде отговор на следните изследователски въпроси:

1. Защо административният капацитет е от ключово значение за ефективно членство?
2. Съответстват ли стратегическите документи на важността и проблематичността на административния капацитет?
3. Постоянстват ли проблемите, свързани с публичната администрация?

¹ Използваните за доклада първични документи са част от документалната сбирка на дигиталния архив за присъединяването на България към ЕС, събрани от изследователски екип с ръководител доц. М. Велева в рамките на проект „Жан Моне“ Център за високи постижения (<http://jeanmonnetexcellence.bg/>).

² Карамфилова, Екатерина, *България - член на Европейския съюз: институционален (авто) портрет*, (2012), Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Отговорът на поставените изследователски въпроси е базиран основно върху анализ на два оригинални документа. Избрахме да анализираме „Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България“ от 2 февруари 1998 г., като тя е част от Програма „България 2001“, изготвена от българското правителство по това време. Втората стратегия, обект на нашия анализ, е „Стратегия за модернизиране на гържавната администрация: от присъединяване към интегриране“, приета на 7 февруари 2002 г., която идентифицира дейностите по модернизирането на администрацията в периода 2002 - 2005 г.

Преди да преминем към същинската част на анализа, е важно да уточним каква точно е функцията на публичната администрация и защо състоянието ѝ е така важно за ефективността на членството ни в Европейския съюз.

Значение на публичната администрация за ефективно членство в Европейския съюз

Основното предназначение на *публичната* администрация е да обслужва *публичния* интерес. Тя играе ключова роля при изготвянето и изпълнението на публични политики, осъществявайки връзката между институциите и гражданите.

Проблематично в българския случай е, че администрацията все още е гържавна, а не публична (Димитров, 2012). (Доказателство за това твърдение е фактът, че и в двете стратегии настойчиво се говори за гържавна администрация, но не и за публична.) Следователно, административните структури остават отдалечени от интересите на гражданите, което поставя под въпрос ефективността на дейностите, извършвани от администрацията – изготвяне и изпълняване на политики и програми. В идеалния случай би трябвало да е валидно обратното - администрацията да е публична, следователно административните структури да се характеризират с прозрачност и отчетност на дейностите, а основната им функция да е осъществяване на връзката между гражданите и институциите.

Състоянието на администрацията е фундаментално условие за ефективно членство, като то имплицитно се съдържа в т.нар. „критериуми от Копенхаген“ за членство в Европейския съюз. Условието официално е затвърдено в „Програма 2000“³ на Европейската комисия, в частта, която се отнася до предизвикателствата, произтичащи

³ Agenda 2000, Part Two - The challenge of enlargement - Administrative and judicial capacity to apply the *acquis* (<http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>).

от бъдещото разширяване на ЕС. Според програмата модерната и работеща администрация е необходима в контекста на членството в ЕС поради две основни причини:

Първата от тях е, че административният капацитет на държавите кандидатки отговаря на капацитета им да приемат гостиженията на правото на Европейския съюз и да го прилагат на национално ниво.

Вторият основен аргумент в подкрепа на необходимостта от функционираща публична администрация е ефективно усвояване на финансовата помощ, отпускана от структурните фондове на Европейския съюз. Под това се разбира ефективност при провеждането на публичните политики, финансирани по тези програми, както и максимално намаляване на административните пречки пред бизнеса.

Поради това става наложително българската администрация да бъде модернизирвана и реформирана из основи.

Стратегиите са важни, тъй като би трябвало да очертават конкретни проблеми в публичната сфера и да предложат мерки за тяхното решаване. Документите са доказателство за слабия напредък в сферата – наличието на повтарящи се цели в две последователни стратегии показва отчетливо неизпълнението им в рамките на периода, предвиден в първия стратегически документ. В хода на анализа установяваме, че ключови аспекти от реформата в администрацията не биват завършени през годините, като по-конкретно ще се спрем на казуса с конкурсното начало при избиране на служителите в административните структури, което ще даде отговор на въпроса дали проблемите продължават да постоят.

Анализът ни се спира на стратегиите в периода 1998 - 2005 г. Избрахме тази времева рамка, защото основно в тези години са фокусирани по-голямата част от усилията по присъединяване на България към Европейския съюз. През 1998 г. Министерският съвет започва активно работа по присъединяването чрез приемането на Стратегията за присъединяване на Република България към Европейския съюз, като през 2002 г. е приета и Стратегия за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към Европейския съюз, в контекста на която е разработена втората стратегия от нашия анализ. През месец април 2005 г. в Люксембург България подписва Договор за присъединяване на страната към Европейския съюз. Подписването на договора бележи и края на периода, който сме избрали за изследването, тъй като се предполага, че страните кандидатки трябва да са напълно подготвени за членството си в Съюза към момента на под-

писването на договора или най-късно до датата на членство в ЕС. С настоящото изследване имаме за цел да проверим дали заложеното в стратегиите е било изпълнено към посочената дата.

Анализирахме горепосочените стратегии спрямо изготвени от нас критерии, които съставихме, позовавайки се на научна разработка относно насоки за успешно планиране.⁴ Критериите ни се съдържат в следните въпроси, отнесени към стратегиите:

1. Посочват ли конкретни проблеми, които трябва да бъдат разрешени?
2. Поставят ли конкретни цели спрямо установените проблеми?
3. Посочени ли са конкретни мерки спрямо поставените цели?
4. Подгредени ли са мерките спрямо тяхната неотложност и логическа последователност?
5. Възлагат ли отговорности за постигането на посочените цели и мерки на конкретни длъжностни лица или институции?
6. Заложени ли са в стратегиите реалистични срокове, в които целите да бъдат изпълнени?
7. Посочени ли са конкретни контролни органи, които да следят за изпълнението на мерките в посочените срокове, възложени на отговорните длъжностни лица и институции?

Дефинирахме точно тези критерии, тъй като те са необходими условия за успеха на един стратегически документ, ако изхождаме от идеята, че неговите съставители се стремят точно към това.

По презумпция всяка стратегия цели да постигне определен резултат, свързан с подобряването на обществените отношения и/или услуги в определена сфера от публичния живот. Следователно, на първо място тя трябва да идентифицира проблемите в конкретната сфера, преди да потърси решенията им. Обратното би било нецеленасочено и произволно действие с непредвидим резултат.

Следващата стъпка е да бъдат поставени дългосрочни цели, за да се осигури приемственост на планираните действия дори след изтичането на срока, посочен в стратегията. Дългосрочната цел трябва да представлява ясна, конкретна визия за бъдещето, посочваща устойчива алтернатива на идентифицираните проблеми, или по-точно от-

⁴ „Carleton Planning Framework Strategic Planning Guide for Administrative Support Units“ (<https://carleton.ca/finance-admin/strategic-initiatives/strategic-planning-guide-for-administrative-support-units/>); Strategic Planning Basis, Balanced Scorecard Institute (<https://www.balancedscorecard.org/BSC-Basics/Strategic-Planning-Basics>).

говор на въпроса „Как ще изглежда ситуацията, след като проблемът бъде решен?“

Важно е да е предвидена последователност на действията. В противен случай дори и да бъдат постигнати добри резултати, те ще са временни и бързо ще бъдат заличени след крайната дата, посочена в стратегическия документ. Това би направило ситуацията в посочената сфера от публичния живот нестабилна, твърде податлива на промени и зависима единствено от политическата воля на правителството. Тази кратка давност на резултатите и толкова лесната им обратимост от своя страна създават у представителите на прохождащото гражданско общество усещането, че добрите практики са изключение от правилото и че промените в която и да е сфера от публичния живот са не само трудно постижими, но и невъзможни в дългосрочен план.

Поради тази причина дългосрочните цели трябва да бъдат подбрани внимателно, а пътят, водещ от проблема към постигането на целта, трябва да бъде очертан с взаимодопълващи се мерки, всяка от които сама по себе си е необходимо условие за постигането на тези след нея. Това е важно, за да се постигне гореспоменатата приемственост на политиките, произтичащи от стратегията, както и да се гарантира устойчивост на резултатите. Стабилна основа за промените може да се осигури, единствено ако предвидените мерки са не само взаимосвързани, а изхождат една от друга и се допълват като елементите на детски конструктор. Мерките трябва да се планират и прилагат в логическа последователност, така че да се изгради структура, която да може да съществува и без поддържащата я политическа воля на управляващото правителство.

Тук се очертава важността на приоритизирането на мерките, така че да се осъществи споменатата логическа структура. За да имаме успех при изпълнението на целите, трябва да започнем от дейността, която сме определили като най-неотложна, т.е. „да положим основите“. Няма как да построим път, без първо да сме изравнили терена. Бихме могли, но пътят най-вероятно ще се разруши за съвсем кратко време и ще трябва да се изгради наново.

Колкото и добре да са планирани и погредени мерките, обаче, е необходимо да бъдат посочени конкретни срокове, в които целите на стратегията да бъдат постигнати. Това би било вид гаранция за тяхното реализиране, като се създава чувството за ангажимент у изпълнителите. Сроковете трябва да бъдат съобразени както с настоящата ситуация в избраната сфера от публичния живот, така и с поставените цели, за да бъдат възможно най-реалистични. При наличието на краен срок може да се избегне проточването на политиките и да се

търси отговорност при тяхното неизпълнение. За да бъде възможно това, възникват още две необходими условия – стратегията да посочва отговорни длъжностни лица или институции, които трябва да изпълнят нейните цели, и независим от тях контролен орган, който да следи за изпълняването на задълженията им по стратегията. Наличието на контролен орган, посочен в стратегията, е от съществено значение, за да се гарантира отчетността и изпълнението на заложените мерки. За да бъде оценката на изпълнението възможно най-точна, разбира се, контролът трябва да се извършва от независим външен орган, който не участва в работата по осъществяване на мерките на стратегията.

Резултати от анализа на стратегия 1998 - 2001 г.

В тази част от анализа ще проследим дали целите, декларирани в стратегията от 1998 г., адекватно се вписват в проблемите, посочени в уводната част.

Ще започнем с проблемите, очертани в увода на стратегията, като най-общо те са следните:

- 1) Към датата на приемане на стратегията Република България не отговаря на европейските стандарти за модерна и устойчиво развиваща се държава, а именно:
 - ясна национална идентичност;
 - съвременно управление;
 - върховенство на закона;
 - пазарна икономика;
 - модерна социална политика.
- 2) Необходимост от цялостно трансформиране на администрацията.
- 3) Необходимост от провеждане на реформи във всички сфери на държавното управление.
- 4) Остарели методи на работа, както и материална база, неотговаряща на съвременните стандарти на информационното общество.

Целите, определени спрямо проблемите, са два вида - по отношение на общата организация на държавната администрация и по отношение на организационния модел на изпълнителната власт.

В хода на анализа установяваме, че целите адекватно отразяват проблемите, заложи в стратегията, и биха спомогнали за решаването им, ако бъдат изпълнени. Проблемът обаче се съдържа в мерките,

предвидени по изпълнение на целите. Изброените мерки могат да се обобщят в следното: показват какво трябва да се направи, но не дават ясна посока на действие.

Сред тях често откриваме предвидено съставянето на механизми, модели и правила, но не се указва как и от кого те ще бъдат изработени и приети, нито кой ще съблюдава за изпълнението им. На този проблем ще се спрем по-году.

Пог някои от целите дори липсват конкретни механизми, чрез които да бъдат постигнати. Така например, в т.2 и т.4 от стратегията по отношение на общата организация на държавната администрация, са заявени като цели *„Създаване на система за координация между органите на държавната власт“* (т.2) и *„Усъвършенстване на механизмите и структурите за координация на многостранното и двустранното финансово и техническо съдействие по линия на международните институции, донори и организации“* (т.4). Конкретна визия за постигането им обаче не е включена в стратегията.

Продължаваме с наблюденията ни по следващия критерий – дължностни лица и институции, отговорни за изпълнението на заложеното в стратегията. В декларацията към стратегията Министерският съвет заявява, че поема отговорността да изпълни *„основните цели на стратегията до края на мандата си“*, като предложи на Народното събрание законопроекти и като *„разработи [...] цялостен механизъм за преминаване към новата институционална уредба“*. В самата стратегия обаче никъде не се посочва кой какво е отговорен да извърши. Използва се предимно страдателен залог, чрез което се представят прекрасни картини от евентуалния успех на стратегията, но не се посочват конкретни изпълнители на дейностите. При по-нататъшни наблюдения откриваме, че дори и отговорността, поета от Министерския съвет, се размива в последния ред на декларацията:

„Министерският съвет на Република България декларира още веднъж категоричната си решимост да изгради модерна административна система на Република България и моли за разбирането и съдействието на нацията.“

Тъй като не е уточнено какво означава *„съдействието на нацията“* в случая, интерпретацията на това изречение е твърде свободна и предполага поделяне на отговорността между МС и *„нацията“*. Поради тази причина търсенето на отговорност от институцията при неизпълнение на целите на стратегията става невъзможно, тъй като те не са посочени като конкретен и единствен отговорен адресат.

Декларираните срокове се изчерпват с *„до края на мандата [на МС]“*, като в конкретния случай те изтичат през 2001 г.

Стратегията е част от правителствената Програма „България 2001“, която предполага до 2001 година, т.е. в рамките на 3 години след съставянето ѝ, да бъдат реализирани цели, описани в 109 страници, обхващащи най-общо следните области – принципно нова социална политика, мащабни реформи в икономиката, съдебната система, администрацията и държавното управление.

Това е не само нереалистично, а и абсолютно непостижимо, като се има предвид, че тези цели трябва да бъдат осъществени чрез погробни анализи на всяка една сфера от обществения живот, която има нужда от реформа, конкретни планове за действие спрямо резултатите от анализите, изпълнение на плановете и т.н. Нереалистично е да се предполага, че администрацията, която очевидно трябва да бъде реформирана заради неефективността си, може да се справи с осъществяването на толкова голям брой цели за толкова кратък период от време, дори и да се пренебрегнат всички останали фактори освен необходимото техническо време за изпълнението им.

Както сме обосנוвали по-горе, последователността на мерките в стратегията е от изключителна важност за нейния успех. Още при първия прочит на стратегията става ясно, че това толкова ключово условие не е спазено и те са погредени по хаотичен и наглед напълно случаен начин. По първата цел, например („Изграждане на нова административна структура“) се поставят следните мерки:

- *„механизъм за общо ръководство на държавната администрация, осъществявано от Министерския съвет чрез налагане на организационни стандарти“;*
- *„общи организационни правила за ръководство и контрол на дейността на административните структури“;*
- *„дефиниране на длъжностната и функционалната йерархия в системата на държавната администрация“;*
- *„определяне на основните изисквания за заемане на длъжност в системата на държавната администрация“.*

Прави впечатление, че приемането на правила за ръководство е записано като дейност след въвеждането на механизъм за общо ръководство. Тук възниква следният въпрос: „По какъв начин ще работи този механизъм до момента на изготвяне на правилата?“ Единствено при наличие на установени правила може да се търси отговорност за неизпълнени задължения спрямо правилника, както и да се регламентира приемливото поведение, за да се вземат евентуални мерки срещу неприемливо такова. Няма как да се установи нарушение на реда, ако няма ред.

Непоследователност на действията откриваме и при петата цел („Привеждане на правната доктрина в съответствие с принципите

за разделение на властта и демократичния тип обществени отношения, които се формират в Република България“), за която са предвидени следните дейности по постигането ѝ:

- *„разработване на система от правила за законотворческата дейност и за вторичното законодателство“;*
- *„извършване на цялостен преглед на действащата законова и подзаконова нормативна уредба с цел привеждането ѝ в съответствие с новата правна доктрина и принципите на Конституцията“.*

За да има възможно най-сигурни резултати, дейностите, свързани с държавното управление, трябва да са систематизирани и подкрепени с логически връзки, с анализи и аргументация, базирана на факти, а не на предположения. Само така може да се избегне хаосът в държавното управление и да се поддържа стабилен курс на страната към развитие вместо да се прилага методът „проба-грешка“, заради който държавата може да боксира на едно място в продължение на десетилетия, докато „нацели“ правилния подход. Поради тази причина първо трябва да се извърши „цялостен преглед на действащата законова и подзаконова нормативна уредба с цел привеждането ѝ в съответствие с новата правна доктрина и принципите на Конституцията“, преди да се пристъпи към „разработване на система от правила за законотворческата дейност и за вторичното законодателство“. Системата от правила трябва да бъде основана на вече установените в първото действие слаби страни на съществуващата правна уредба, за да се избегнат целенасочено същите неточности и в бъдеще.

По отношение на упражняването на контрол установяваме, че в стратегията не само не се посочват изпълнители на мерките, но и не се съобщава коя мярка къде ще бъде регламентирана. Съответно това изключва възможността за упражняване на контрол от страна на гражданите чрез проследяване на развитието на стратегията, въпреки че стратегията би трябвало да цели постигане именно на техните интереси. Никъде в стратегията не е посочен и конкретен контролен орган, който да следи дали дейностите по стратегията се изпълняват изобщо, което от своя страна превръща оценката на изпълнението им, а при някои и крайния резултат, в утопична преценка.

Резултати от анализа на Стратегия 2002 - 2005 г.

Стратегията от 2002 г. е съставена значително по-прецизно от първата, която анализирахме, като отсъстват някои от недостатъците, които открихме в предния документ. В своята цялост тя е

много по-подробна и погрешена – целите отговарят на проблемите, които се стремят да решат, а конкретните действия по постигането им се съдържат в приложенията накрая. Има дефинирани срокове, както и изпълнители.

При по-внимателен прочит, обаче, откриваме опити за избягване от поемане на отговорности в бъдеще.

Още в самото начало на стратегията се натъкваме на следното твърдение:

„Осъществяването на политиката за модернизирание на държавната администрация се изправя пред комплексни предизвикателства, тъй като специфични европейски норми в тази област не са формулирани.“

От него можем да си направим два основни извода:

Първият от тях е, че българското правителство се презастрахова в случай, че някое от действията или целите се окажат неизпълними или ненужни, като прехвърля отговорността към европейските институции, които не са формулирали специфични норми.

В Приложение 2 обаче откриваме следното:

„От констатациите и препоръките в редица доклади на СИГМА и на Европейската комисия особено внимание заслужават [...]“

Препоръки са изготвени от страна на Европейската комисия, но същевременно в доклада се прехвърля отговорността към институциите на Европейския съюз заради това, че не са изготвили специфични норми.

От това следва и вторият извод – пренебрегването на факта, че фундаменталните реформи би трябвало да са съобразени с национални специфики, а натискът за промяна трябва да се усети от страна на гражданите. Откриваме очакване промяната да гоиде отвън - някой трябва да ни „направи“ правила, но не и ние да изследваме и да съобразим спецификите в рамките на собствената си държава и общество.

Съставен е анализ на свършеното с предишната стратегия (Приложение №2 към стратегията – Концепция за промени в законодателството, свързано с държавната служба), за да се установят проблемите и неизпълнените цели, на които се основават предвидените мерки. Въпросният анализ обаче не дава конкретни резултати, тъй като не е достатъчно ясен и подробен. Примери за това се открояват в следните редове:

- *в някои административни структури има отклонения (стр. 7);*

- *не всички устройствени правилници се приемат в сроковете, посочени в актовете за създаване на съответните администрации (стр. 7);*
- *за някои административни структури с 8 специални закона се дава възможност за плащане на добавки (т.нар. допълнително материално стимулиране) при неясни критерии или регламентации във вътрешни индивидуални административни актове;*
- *не е елиминирано в необходимата степен политическото влияние при назначенията.*

Тези заключения биха били градивни за установяването и решаването на проблема, ако не звучаха толкова абстрактно, а вместо това посочваха конкретните звена, където има проблем. Възникват съществени въпроси **в кои** административни структури има отклонения, **в кои** се изплащат добавки при неясни критерии, **чие** е политическото влияние и **в кои** административни структури се простира и т.н. По този начин отговорните лица сякаш се прикриват, поради което проблемът не може да бъде решен.

Въпреки посочените слабости на анализа от Приложение №2, в Приложение №3 е представен Планът за действие за постигане на адекватно ниво на административен и съдебен капацитет в момента на присъединяването към Европейския съюз – подробна таблица с конкретни дейности, срокове за тяхното изпълняване и контролни органи, пред които отговорните институции да се отчитат. Това прави контрола от страна на заинтересованите граждани възможен. Въпреки това оставаме с впечатлението, че за по-голямата част от дейностите националните институции трябва да се отчитат единствено пред институциите и административните структури на Европейския съюз (като Европейската комисия, отделните ѝ ресорни генерални дирекции, Европейската централна банка и т.н.). Предвидените национални контролни органи (като Секторния подкомитет за наблюдение „Земеделие“ към Министерството на земеделието) са по-скоро изключение от правилото и извършват мониторинг по незначително малък брой дейности.

Тук възниква въпросът кой ще извършва мониторинг в дългосрочен план и нима контролът трябва да приключи с присъединяването на България към Европейския съюз.

В самата стратегия се посочва, че планът за действие от Приложение №3 „допринася за постигане приоритетите на Стратегията“ и „служи като инструмент за постоянно наблюдение върху достиженията на България в сферите на държавното управление“. По този

начин изпълнението на стратегията се обвързва с дейностите на плана.

Следва да преминем към отговор на следния въпрос: **Откриваме ли постоянстващи специфични проблеми в стратегиите?**

При анализ на две последователни стратегии показателно за не-свършената работа е повтарянето на цели и мерки. Най-яркият пример за това е въвеждането на конкурсното начало при назначаването на държавни служители – цел, която присъства и в двете стратегии. Това показва, че очевидно не е изпълнена. В стратегията от 1998 г. това е заложено в т. 3 „Утвърждаване и гарантиране на статута на държавните служители“, докато в стратегията от 2002 г. присъства под т. 1. „Нормативно, функционално и организационно оптимизиране на административните структури“ към раздел А. „Укрепване на капацитета на държавната служба“.

Казус - Конкурсното начало и защо то е важно

Избрахме да докажем неефективността при реформирането на администрацията конкретно през казуса с конкурсното начало, защото то е важно за успеха на реформите. Доказателство за този факт е наличието му в стратегическите документи.

Открояват се три основни аргумента за важността му в контекста на реформите:

1. Конкурсното начало гарантира по-голяма степен на прозрачност при избирането на кадри, заемащи длъжности в държавната администрация - информацията за конкурсите би трябвало да е достъпна за всеки гражданин.
2. Насърчава се конкуренцията между заетите в сферата на администрацията. Подбирането на служителите с конкурс е вид уверение, че за позициите ще бъдат избрани най-способните и подходящи кадри.
3. Намаляват се предпоставките за корупционни практики чрез честното назначаване на служители, които не са задължително приближени до хора на по-високи постове.

В стратегията от 1998 г. под цел „Утвърждаване и гарантиране на статута на държавните служители“ като мярка за изпълнението ѝ е предвидено: „*въвеждане на конкурсното начало при набирание на държавни служители и ясни правила за израстване в служебната йерархия на база периодични атестации*“.

От формулировката разбираме, че избирането на служителите в администрацията с конкурс не е било практика до този момент и то предстои да бъде въведено.

В стратегията от 2002 г. е заложено следното: *„изграждане на интегрирана система за управление на човешките ресурси, основаваща се на ясни условия и процедури за влизане в държавната администрация и за професионално развитие (укрепване на конкурентното начало)“*.

Изхождайки от формулировката на тази мярка, следва да заключим, че конкурсното начало вече съществува, но се нуждае от промени в начина си на функциониране. За проблематичността на конкурсите свидетелства и заключението, което се съдържа в анализа за състоянието на държавната администрация, прикрупен към стратегията:

„Създадена беше Държавна административна комисия, която да гарантира и съблюдава спазването на статута на държавния служител и законосъобразността на провежданите конкурси при назначаване на държавни служители. Нейните функции не можаха да се разгърнат в пълен обем и в момента дейността ѝ е ограничена.“

Нещо повече, в Приложение №2 към Стратегията от 2002 г. пише следното:

„При въвеждането на статута на държавния служител са допускани отклонения от нормативната уредба в отделни администрации, свързани с присъждане на необосновано високи рангове и при използване на длъжностните наименования в длъжностните разписания (най-вече в общинските администрации); провежданите конкурси за назначаване на държавни служители са сравнително малко – 30 за 2000 г. и 52 за 2001 г. (стр. 7, Приложение №2 към Стратегията за модернизирване на държавната администрация: от присъединяване към интегриране); не е елиминирано в необходимата степен политическото влияние при назначенията; конкурсите не са задължителни и рядко се използват, което не гарантира в необходимата степен професионализма и стабилитета на държавните служители (стр. 8, Приложение №2 към Стратегията за модернизирване на държавната администрация: от присъединяване към интегриране).“

Очевидно е, че конкурсното начало се оказва изключително проблематично в хода на реформите. Доказателства за това твърдение наблюдаваме години след като България вече е пълноправен член на ЕС.

Този факт се съдържа в „Отчет за дейността на Съвета за административната реформа за 2012 г.“⁵. В него е заключено следното:

„Законът за държавния служител (ЗДСл) дава правната възможност за назначаване на служители без конкурс в хипотезите на чл. 15 (служебно правоотношение при заместване на отсъстващ служител) и чл.

⁵ Отчет за дейността на Съвета за административната реформа за 2012 година (http://saveti.government.bg/c/document_library/get_file?p_l_id=14242&folderId=14251&name=DLFE-2276.pdf).

16а (служебно правоотношение при непълно работно време), но тази възможност трябва да се използва само в случаите на реална необходимост и с цел ефикасно изпълнение на функциите на съответната длъжност.“

Изводи

Целите, заложи в двете стратегии отговарят на проблемите в администрацията в периода, върху който е съсредоточен анализът ни. Проблемът се съдържа не в идентифицирането на недостатъците на административното устройство, а в съдържанието на предвидените в стратегиите мерки - те единствено показват какво трябва да се направи, но не предвиждат посока и последователност на действие.

Не са предвидени конкретни длъжностни лица или институции, които да носят отговорност при провал на стратегиите. Отговорността е размита между национални и наднационални институции, между граждани и правителство.

Логичният извод, съответстващ на втория изследователски въпрос, е, че *стратегическите документи не отговарят на важността и проблематичността на състоянието на администрацията.*

Неосъществяването на идеята за конкурсното начало и геополитизирането на администрацията в продължение на толкова много години са доказателство за неефективното изготвяне на стратегически документи. Това е проблем поради две причини.

Едната е, че от успеха на реформата в гържавната администрация зависят и резултатите от реформите в други области, а другата - от успешното въвеждане на конкурсното начало зависи дали опитите за борба с корупцията ще бъдат напразни или не.

Прави впечатление, че крайният срок за постигане на целите по втората стратегия приключва през 2005 г. – годината, в която България подписва договора за присъединяване към Европейския съюз. Въпреки че се предполага, че страната кандидатка трябва да е подготвена за членството си към момента на подписване на договора, данните от отчета на Съвета по административната реформа посочват друго – тенденция за увеличаване на броя на гържавните служители, назначени без конкурс. Това показва, че България не просто не е била подготвена за членството си в Европейския съюз при подписването на договора през 2005 г., а че положението дори се е влошило след присъединяването на страната към Съюза, което е ясен знак за неефективността на членството на страната в ЕС.

Библиография:

Карамфилова, Е. *България - член на Европейския съюз: институционален (авто)портрет*, (2012), Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

Agenda 2000, Part Two - The challenge of enlargement - Administrative and judicial capacity to apply the acquis (<http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>).

Carleton Planning Framework Strategic Planning Guide For Administrative Support Units“ (<https://carleton.ca/finance-admin/strategic-initiatives/strategic-planning-guide-for-administrative-support-units/>); Strategic Planning Basis, Balanced Scorecard Institute (<https://www.balancedscorecard.org/BSC-Basics/Strategic-Planning-Basics>).

Отчет за дейността на Съвета за административната реформа за 2012 г. (http://saveti.government.bg/c/document_library/get_file?p_l_id=14242&folderId=14251&name=DLFE-2276.pdf).

„Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България“, 2 февруари 1998 г.

„Стратегия за модернизиране на държавната администрация: от присъединяване към интегриране“, 7 февруари 2002 г.

Европейските въпроси в Народното събрание в периода 01.1993 – 10.1994 г.¹: под въпрос?

Стефан Рагов

„Благодаря Ви, благодаря Ви! И, **гай Боже**, нови избори в България, които да доведат до едно много по-високо доверие на народа!“. Това бяха думите на президента на Република България Росен Плевнелиев, след като в края на юли 2014 г. и втората по големина парламентарна група, тази на БСП, върна връчения ѝ мандат за съставяне на правителство. По този начин за пореден път беше (не)съзнателно намекнато, че настоящото и бъдещото политическо положение в България не зависи от самите граждани, държава, общество и институции, а от някой друг. В този случай не просто се заложи на Бог, но дори той беше подканен да „даде“ необходимото за постигане на „едно по-високо доверие на народа“.

И въпреки че от една страна изглежда, че посоченото изказване е показателно за констатирането на факта, че „чакаме друг да ни оправда“, то препраща и към въпроса какво точно трябва да се предприеме в бъдеще. И в същия момент се появява усещането, че само „Бог знае“.

Проблемът за неясната българска политическа визия, отсъствието на експертна стратегия и обосноваването на вижданията по-скоро с някакви пристрастия, отколкото с ясни аргументи, които подкрепят

¹ В мандата на 36-ото Обикновено народно събрание (36 ОНС) управляват две правителства. Първото е на Филип Димитров с мандата на СДС, подкрепено от ДПС, в периода 08.11.1991 - 30.12.1992 г. Второто - експертно правителство на Любен Беров, с мандат на ДПС, подкрепено от БСП и президента Желев, управлявало в периода 30.12.1992 - 17.10.1994 г. Правителството се характеризира като слабо и трудно овладява ситуацията със зараждащите се противозаконни практики в държавата.

и залагат реалните интереси на обществото, е трайно присъстващ в съвременния български политически живот.

Поставен в контекста на членството на България в ЕС, този проблем е причина за формиралата се пропаст между държавата и Съюза. Десет години след като България стана член на ЕС все още не успява да се адаптира към европейските норми. Освен това, в резултат на неясната политическа визия, която е следствие от неясна стратегия, базирана върху обществения интерес, страната не се възползва по най-ефективния начин от членството си, поради отсъствието на конкретни механизми. Позицията, която заема в организацията, често е неясна или противоречива. Доказателство за това са и редовните негативни доклади на ЕК относно България, както и фактът, че в голяма част от проучвания на Евростат държавата заема последните места.

Предвид поставения проблем, настоящият текст ще има за цел да се опита да допълни съществуващите обяснения за проблема, фокусирайки се върху една от причините за възникването му - ограничения и/или деформиран политически дебат по европейските въпроси към момента на конституиране на отношенията България – ЕС. В изпълнение на тази задача текстът представлява анализ на стенографските дневници на 36-ото Обикновено Народно събрание (ОНС) от вторите две години на неговия мандат, концентрирайки се върху следните основни въпроси: а) какви са европейските въпроси, б) от коя партия и как ги поставят, в) как се мотивира вземането на решение и как се защитава определено мнение, г) как българските политици виждат Европа и г) какво е съотношението между националните и европейските въпроси. Под „европейски въпроси“ в настоящия текст се има предвид поставяните за обсъждане проблеми, свързани с интеграцията на България в европейските структури. Това включва дебатите по някои от следните въпроси: как да бъдат изпълнени необходимите изисквания за интеграция, каква е стратегията за изпълняването им, защо влизането в ЕС е от интерес за България и как държавата би трябвало да действа след всяка стъпка, приближаваща я към европейските структури.

Анализът обхваща периода от януари 1993 г. до октомври 1994 г. от 36-ото ОНС, защото той може да бъде определен като един от ключовите в съвременното развитие на България и нейното членство в ЕС поради няколко причини. През тези две години се случват някои събития, определящи до голяма степен интегрирането на България в ЕС. През април 1993 г. парламентът ратифицира Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА), което реално е първата по-голяма крачка към ЕС поне от юридическа гледна точка. През юни същата година в Копенхаген лидерите на дванадесетте членки на Общността към онзи момент приемат критериите за членство, които би следвало да дове-

гат до дебати относно изпълнението им в парламентите на държавите, които възнамеряват да кандидатстват за членство. Година по-късно пък е приета предприеждинителната стратегия на България, чието изготвяне би следвало да доведе до дискусии в НС, обхващащи визията за бъдещите политики. Също така за целта ще бъдат анализирани стенографските дневници от заседанията на НС, защото това е сцената, на която могат директно да се срещнат различните гледни точки относно визията за бъдещето на България. В Министерския съвет, например, мнението на опозицията не се чува, докато в Народното събрание тя директно може да постави исканията си или да изложи упреците си към управляващата партия.

Преди да продължим, ще направим няколко уговорки. Първо, настоящата тема не е обект на самостоятелно изследване, но различни нейни аспекти са били засягани в съществуващата научна литература относно отношенията България – ЕС. Някои от по-известните изследвания, засягащи темата включват „Европейски цивилизационен процес. Избрани студии“ (Г. Димитров, 2012); „Съграждане на гражданството. Перспективи пред публичното партньорство в България.“ (Г. Димитров 2013); „Механизъмът за сътрудничество и проверка: споделена политическа безотговорност“ (Г. Димитров, К. Харалампиев, Ст. Стоев, Л. Методиева), „Bulgaria’s Inclusion into the Eastern Enlargement of the EU“ (М. Veleva-Eftimova); „Европейската общност от втората половина на 80-те години на страниците на официалния български печат – идеологизация vs. нормализация“ (М. Велева-Евтимова). Второ, въпреки че текстът е базиран върху постиженията на досегашните изследвания, в анализа са използвани основно първични източници – 254 протокола от заседанията, протекли в пет сесии на Народно събрание от началото на 1993 г. до края на мандата на НС, който свършва през м. октомври 1994 година.

Европейските въпроси

Въпросите, свързани с интегрирането на България в ЕС, които българските депутати поставят на дневен ред в 36-ото ОНС, отсъстват сериозно на националните. Освен това те често отсъстват от дебатите в заседателната зала. В първите няколко месеца на 1993 г. предстоящото подписване на ЕСА по никакъв начин не привлича вниманието на народните представители. Ратифицирането на един такъв документ и неговото влизане в сила безспорно биха се отразили на българската държава. От икономическа гледна точка би било много полезно, ако се обсъди по какъв начин България може да се възползва най-добре от асоциирането си с ЕС. Същевременно е наложително поставянето на въпроси, свързани с възникването на евентуални проблеми след ратификацията и опит за превантивното им отстраняване. Влизане-

то в сила на споразумението пък би изисквало синхронизация между българското и европейското законодателство в определени области, най-често в сферата на търговията. До първите дни на месец април, обаче, такива разисквания не възникват в НС². Така в крайна сметка буквално дни преди одобрението на ЕСА от парламента се появява първият спор, който в известна степен засяга хармонизирането между законодателствата, което би улеснило търговията след влизането в сила на документа. Започва дебат, макар и кратък, между депутата от БСП Г. Близнашки и Е. Константинова от СДС относно включването в закона за авторското право на операторите като носители на авторски права за едно произведение³. Излагат се аргументи, вземащи предвид европейските закони, но в дебата не се включват повече страни, което води до края му.

До ратификацията не са поставени повече въпроси от подобен характер. След извършването на акта започва априлската ваканция на парламента и той не е обсъден по никакъв начин, въпреки че към онзи момент се очаква да бъде одобрен скоро от европейските органи и да влезе в сила. Едва през следващия месец депутатът Е. Поптодорова (БСП) отбелязва, че според нея НС все още не разполага с изготвен механизъм, който да работи за успоредна стандартизация между европейското и българското законодателство. Народният представител дори предлага създаването на подобна система, но този възглас потъва като в пустиня и дори не поражда повече коментари.

„Големият въпрос обаче е дали ние успяваме да изпълним основния ангажимент, поет от българска страна, наред и с много други, а той е синхронизиране на българското законодателство с международните законови актове и стандарти. Все още, според мен, Народното събрание не разполага с механизъм, постоянно действащ механизъм, който да извършва тази успоредна работа, ако не преди обсъждането на съответните законопроекти в комисии, то поне успоредно с работата в съответните комисии. Комисии, или поне не всички и не в пълен размер, са в състояние да извършат тази дейност. Ето защо аз правя едно формално предложение към ръководството на Народното събрание – да

² Явлението си има логично обяснение. Вместо въпроси за предстоящото към онзи момент асоцииране, българските депутати са далеч по-развълнувани от налагането на наказание на народния представител от БСП Александър Лилов, което отнема почти целия януари. След това се появяват няколко въпроса, които доминират в заседанията на парламента почти до изтичането на мандата му. Такива са промяната в Наказателния кодекс, данък общ доход, както и смяната на лица, заемащи постове в администрацията. От изключителна важност за депутатите е кой е назначаван за директор на Българската национална телевизия. Все пак от тази позиция би могла да бъде контролирана информацията в медиите, от което зависи реномето на политическите сили.

³ Стенограма от 213-о заседание на 36-ото ОНС от 14.04.1993 - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1808>.

бъде създаден един постоянен механизъм за извършване на тази паралелна дейност. Аз зная, че госпожа Друмева вече е започнала някаква работа в тази посока, но мисля, нямаме различие в това, че е необходим един постоянно действащ, синхронизиран, смазан механизъм.“ (Е. Поптодорова)⁴

От този момент нататък въпросите, свързани с европейските структури, преминават на друго ниво, като редките случаи, в които се поставят, са използвани или за разрешаване на лични конфликти⁵, или за насочване към галеч по-незначителни въпроси за европейската интеграция на България. Запитванията от такъв тип обаче също не успяват да привлекат интереса на заседаващите. Няколкото случая, в които се появяват подобни предложения, нямат нищо общо помежду си. Такива са разсъжденията на министър Босевски относно евентуалното развитие на регионална екологична политика по поречието на река Дунав, която да обхване България и Румъния, и на която обаче внимание следва да обърне Европейската комисия⁶. В тази категория спадат и идеята на Й. Русев (БСП), според който е много важно изграждането на група на депутатите от планинските райони, която е по могола на подобна асоциация в Европейската общност и ще може по този начин на по-късен етап да защитава интересите на български планини, които също са част от „континента Европа“⁷. С няколко изречения пък Ст. Величкова (БСП) наемква за необходимото канديدатстване от страна на България по линията на програмите „Темпус“ и „Коперник“ чрез Европейската общност⁸. Като по-важен момент може да се открие запознаването на народните представители със становището на Комисията по външна политика относно започването на работа в парламента по присъединяване на България към НАТО и Западноевропейския съюз. Предложението на Комисията обаче поставя на дневен ред спор, в който партиите взаимно изобличават недоста-

⁴ Стенограма от 225-о заседание на 36-ото ОНС от 13.05.1993 г., изказване на Е. Поптодорова (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1793>.

⁵ „Вие отидохте да оплювате Българската конституция пред Съвета на Европа. И миналата седмица вие се разграничихте, сега вие го подкрепяте.“ - гласи отправена атака от страна на Ал. Маринов (БСП) към Ст. Савов (СДС). Случаят е отчетен като европейски въпрос, защото все пак в една степен препраща към европейската тематика. Освен това е някаква проява на мисъл в тази посока, което е изключителна рядкост. Стенограма от 276-о заседание на 36-ото ОНС от 07.10.1993 г., реплика на Ал. Маринов (БСП) към Ст. Савов (СДС) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1370>.

⁶ Стенограма от 277-о заседание на 36-ото ОНС от 08.10.1993 г., изказване на министър В. Босевски - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1370>.

⁷ Стенограма от 274-о заседание на 36-ото ОНС от 01.10.1993 г., изказване на Й. Русев (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/979>.

⁸ Стенограма от 348-о заседание на 36-ото ОНС от 18.03.1994 г., изказване на Ст. Величкова (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2261>.

тъците си, а причините за това ще бъдат анализирани в следващата точка на изложението.

Въпросите, които народните представители поставят в парламента, освен че са малко на брой, могат да бъдат характеризирани и като хаотични. Изключително показателен факт е пренебрегването на ратификацията на ЕСА. Както преди нея, така и след това депутатите не предприемат необходимите действия, които биха защитили интересите на България по пътя ѝ към европейската интеграция. Документът, който символизира сериозна крачка към Запада (въпреки че той не е никаква гаранция за влизане в ЕС), не води до дебати и предложения от страна на парламентарните групи, които още преди ратификацията би следвало да са изградили стратегия за: а) синхронизация с европейското законодателство (според изискванията на ЕСА) и б) възползване от влизането в сила на споразумението.

Вместо това българските депутати са заети със спорове по теми, свързани само с българската държава на местно ниво. Малкото въпроси, които засягат отношенията между България и ЕС, от една страна, не са свързани с европейската интеграция, но те обхващат области, които биха били по-скоро следствие от интегрирането ни в ЕС, отколкото причина за него. Такъв показателен момент е и отправеният актуален въпрос от страна на В. Вълканов (БСП) към заместник министър-председателя В. Карабашев относно „проведен конкурс за износ на агнета и месо за Европейския съюз“⁹. Предметът на питането обхваща област, в която законодателствата между двете страни все още не са синхронизирани, а и дори няма изглед към онзи момент да се работи за това в НС. От друга страна, тези въпроси - плод на идеите на отделни депутати, не привличат достатъчно внимание в НС, поради което не се стига до обсъждането им. За да си обясним по-добре причината и предмета на поставяните въпроси, ще бъде необходимо да анализираме начина, по който те са мотивирани.

Аргументацията

Съдейки по броя и естеството на поставяните въпроси от европейска тематика, би било трудно да очакваме съществено количество и качество аргументи, доказващи националния интерес от приемането на определена политика. В повечето случаи, в които можем да говорим за наличие на някаква мотивация на мнението на депутатите по дадена тема, те твърдят, че предложението им трябва да бъде прието от колегите им просто защото „това ще бъде един демокра-

⁹ Стенограма от 345-о заседание на 36-ото ОНС от 11.03.1994 г., актуален въпрос на В. Вълканов към зам. министър-председателя В. Карабашев - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1601>.

тичен акт на Народното събрание“. Най-популярната аргументация, която народните представители използват, обаче, е приемането едва ли не за закон, че тук много неща трябва да се случват, защото те са факт в европейските структури.

„Така е и в Съвета на Европа, така ще бъде и в българския парламент.“ (Ал. Йорданов)¹⁰

„Нали се намираме в една културна Европа? Дайте да пазим ...“ (Л. Беров)¹¹

По идентичен начин народните представители постъпват и при приемането на закони за ратификация на подписани международни конвенции и споразумения.¹² В редките случаи, в които се достига до обсъждане на тези договори и конвенции преди тяхното ратифициране депутатите твърдят кратко, но не особено ясно, че приемането е необходимо и ще потвърди демократичната политика, която НС следва, което се оказва гостатъчен аргумент за извършване на ратификация. Друг водещ аргумент е емоционалната тежест на мнението на някои от депутатите¹³. Пример за това е изказването на А. Караиванова (БСП), която твърди: *„...ние всички се кълнем в европейските ценности и стандарти...“*¹⁴.

За да направим картината пълна, отново ще се обърнем към ратификацията на Европейското споразумение за асоцииране. Дискусиите

¹⁰ Стенограма от 278-о заседание на 36-ото ОНС от 13.10.1993 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1797>.

¹¹ Стенограма от 372-о заседание на 36-ото ОНС от 20.05.1994 г., изказване на министър-председателя Л. Беров - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2292>.

¹² Към онзи момент подобни по-важни договори и конвенции са Европейската конвенция за опазване на археологическото наследство (нова редакция), Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание, Споразумението между страните - членки на ЕАСТ, и България, Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателни дела и допълнителният протокол към нея, Конвенцията за трансфер на осъдени лица и Европейската конвенция за екстрадиция с двата допълнителни протокола към нея.

¹³ Фразата напомня на един от безкрайните спорове между българските политици през вековете, които се делят на русофили и русофоби в зависимост обаче от това дали обичат Русия, т.е. не защото това има някакво голямо значение за развитието на България, а просто защото изпитват или не любов към определена страна. Изказването на председателя Ал. Йорданов „С тази победа нашите футболисти се класират за Световното първенство през 1994 г. в Съединените американски щати. Те изпълниха своя дълг към България. Да им пожелаем нови успехи и да запомним вчерашния ден като един прекрасен ден за самочувствието на българската нация! (Ръкопляскания) А сега трябва наистина да започнем работа, защото ние трябва да се класираме поне за Европейското първенство“. Като истински футболни фенове депутатите работят за европейската интеграция на България, защото просто обичат „Европейското първенство“. Стенограма от 297-о заседание на 36-ото ОНС от 18.11.1993 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2266>.

¹⁴ Стенограма от 212-о заседание на 36-ото ОНС от 09.04.1993 г., питане на А. Караиванова (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1529>.

преди одобряването на договора също не акцентират върху ползите, които България би могла да извлече и пренасят вниманието към други области. Според изказванията на управляващи и опозиция въпросното споразумение е от значение за икономиката, сигурността и интеграцията на България в европейските структури. До по-загълбочени разсъждения от тези обаче нито един от взелите думата не достига. Според председателя на НС дори „няма съмнение, че както политическите, така и икономическите аспекти на асоциирането с Европейската общност ще заздравят международните позиции на нашата страна на Балканите и в Европа“¹⁵. Чрез „няма съмнение“ възможността за поява на негативи от влизането в сила на договора е елиминирана. Това твърдение се подкрепя и от думите на А. Папаризов (БСП), който отбелязва, че споразумението ще постави определени изисквания пред България, за които депутатите трябва да си дават сметка:

„Този десетгодишен период изисква от нас максимална бързина в провеждането на структурната реформа и всякакво забавяне би означавало един нов шок, дори по-страшен шок от разпадането на СИВ за българската промишленост, ако ние или изпълнителната власт бездействаме в това отношение ... Съзнавайки тази отговорност, аз смятам, че подкрепяйки ратифицирането на споразумението ние трябва да си дадем също така ясна сметка за задачите, стоящи пред нас.“¹⁶

Интересен факт е, че в много голяма степен ЕСА е представено в парламента като исторически акт. Според опозицията актът е символ на откъсване от комунистическото минало, докато управляващите виждат споразумението като резултат от национален консенсус.¹⁷ Споразумението със сигурност е исторически ход, но едва ли това би трябвало да бъде причината за неговото ратифициране. Поставайки го в исторически контекст, водещите партии отново

¹⁵ Стенограма от 214-о заседание на 36-ото ОНС от 15.04.1993 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1864>.

¹⁶ Стенограма от 214-о заседание на 36-ото ОНС от 15.04.1993 г., изказване на А. Папаризов (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1864>.

¹⁷ Ф. Димитров (СДС): „... който има за България историческо значение. Историческо не само поради икономическите последици, които, адресирани и в близък, и в по-далечен план, то трябва да доведе, но и защото по същество това представлява един акт с политическо значение, акт, който доказва, че съществува готовност, основана върху убеждение България да бъде третирана като страна, която се откъсна от своето комунистическо минало.“ Стенограма от 214-о заседание на 36-ото ОНС от 15.04.1993 г., изказване на Ф. Димитров (СДС) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1864>. А. Луканов (БСП): „... е тази, че споразумението, разглеждано днес от Народното събрание, е резултат от национален консенсус, установен още в първите месеци след 10 ноември 1989 г. на „кръглата маса“.“ Стенограма от 214-о заседание на 36-ото ОНС от 15.04.1993 г., изказване на А. Луканов (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1864>.

аргументират одобриенето му с миналото и с отношенията помежду си. Опозицията сякаш се стреми да докаже, че чрез ЕСА ще надделе над управляващите, докато те напомнят, че едва ли не са дали съгласието си, без което то не би било утвърдено, за да няма конфликти. Така отново аргументацията преминава в загочен спор между политиците за тяхното влияние, вместо да се насочи към стратегическите ползи за България от ратификацията на ЕСА.

Идентична сцена, макар галеч по-непродуктивна, се разиграва в парламента и по време на гласуването на решението за започване на преговори за присъединяване на гържавата към НАТО¹⁸. Този път, обаче, дискусията се превръща в още по-открит спор, който обхваща отново някои по-скоро междупартийни отношения. По този начин вземането на решението става опит за надделяване над противника и отново се пренебрегват евентуалните плюсове и минуси за България от присъединяване към Организацията, както и стратегията относно осъществяването на членството в нея. За пореден път в становището на Комисията по външните работи започването на преговори е определено като потвърждаващо „политиката на присъединяване към европейските и евроатлантическите структури“, както и като „пълно зачитане на българските интереси“¹⁹ и това се подкрепя от народните представители.²⁰ Постепенно членството в НАТО е прието като избор²¹, който би доказал по-силна емоционална връзка с Изтока или Запада. И

¹⁸ Като Организация на Северноатлантическия договор НАТО по-скоро не влиза в обсега на настоящото изследване, но евентуално присъединяване на България към организацията към онзи момент означава и интегриране в Западноевропейския съюз (ЗЕС), поради което този въпрос не е пренебрегнат в текста.

¹⁹ Стенограма от 315-о заседание на 36-ото ОНС от 21.12.1993 г., становище на Комисията по външна политика - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2525>.

²⁰ Пример за това е изказването на В. Михайлов (СДС), който твърди: „Убеден съм, че НАТО като съюз, който би могъл да гарантира нашата национална сигурност, е военнополитически блок.“, Депутатът от опозицията е просто „убеден“, което и най-силният му аргумент. Стенограма от 315-о заседание на 36 ОНС от 21.12.1993, изказване на В. Михайлов (СДС), <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2525>.

²¹ И. Куртев (СДС) заявява: „...ние търсим гаранции за нашата национална сигурност“, Стенограма от 315-о заседание на 36-ото ОНС от 21.12.1993 г., изказване на И. Куртев (СДС) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2525>.

Показателно за трудния избор е изказването на Ч. Кюранов (БСП): „А какво е то и какво е било поведението на нашата страна в подобни ситуации? Като че ли винаги в нашата история ние сме били изправени пред две възможности и обикновено сме избирали най-лошата. Първата световна война беше Съгласението и Централните сили. Втората световна война беше ... (Шум и реплики в СДС) Да, знам, че знаете тези неща, бъдете спокойни, господин Попов, изслушайте ме! Нищо страшно няма да кажа, нищо страшно, бъдете спокойни! Така или иначе правехме винаги лошия избор. България вече е правила погрешен избор, така че би трябвало да се страхуваме и отново можем да стреляме на посоки, сякаш няма никакъв начин, по който да решим обосновано какъв избор да направим.“ Стенограма от 315-о заседание на 36-ото ОНС от 21.12.1993 г., изказване на Ч. Кюранов (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2525>.

след като накрая спорът прераства в такъв между „демократи“ и „комунисти“, гласуването се категоризира като „голям консенсус“.

Представеното дотук предпоставя едно меко казано „интересно“ разбиране за ЕС от страна на българските политици. В следващите редове ще се опитаме да онагледим тяхната визия за Европа от кратките им и не много на брой изказвания в тази посока, като по този начин ще се опитаме да открием каква е причината за описания до момента начин на аргументиране и посоки на действие от страна на депутатите.

Визията Европа

Докаато темата за интеграцията на България в Европейския съюз почти не присъства в дебатите в парламента, този факт изключително рязко се променя при посещението на някой от европейските лидери в Народното събрание. По същия начин обаче, по който обсъждането на Европа започва, то свършва с изпращането на гостите.²² Ясно се отличават в обръщенията на българския парламент към гостуващите лидери някои постоянни твърдения в лицето на председателя на НС Ал. Йорданов. Според едно от тях депутатите заявяват, че досега са работили и изпълнили всичко, което се е изисквало от тях за интегрирането на България в европейските и атлантическите структури и че ще продължават да действат по същия начин, изпълнявайки досегашната политика. Примери за такива обещания са следните изказвания от председателската трибуна на НС:

„Позволете ми още веднъж да уверя доктор Клеши, че българският парламент и днес, и в бъдеще ще работи за европейската интеграция, за реалното изграждане на една стабилна и обединена демократична и икономически просперираща Европа, неразделна част от която е и ще бъде България.“ (Ал. Йорданов към председателя на ЕП Егор Клеши)²³

„Общо ще ви кажа, че ние сме направили онова, което е възможно в рамките на нашите задължения по линията на асоциирането към Европейския съюз.“ (Ал. Йорданов към президента на Португалия Мариу Соареш)²⁴

²² За изследвания период българският парламент е посетен от комисаря по външните работи и преговорите за разширяване на ЕС Ханс Ван дер Брук, председателя на Съвета на Европа Мигел Мартинес, президента на Италия Луиджи Салфаро, председателя на НАТО Лоик Бувар, президента на Франция Франсоа Митеран, председателя на ЕП Егор Клеши, председателя на Асамблеята на Западноевропейския съюз сър Дъдли Смит, германския вицеканцлер Клаус Кинкел, президента на Полша Лех Валенса, президента на Португалия Мариу Соареш и др.

²³ Стенограма от 324-то заседание на 36-ото ОНС от 28.01.1994 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2418>.

²⁴ Стенограма от 408-о заседание на 36-ото ОНС от 09.09.1994 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1538>.

„Непоколебим приоритет към българската външна политика... е приобщаването на страната към структурите на обединяваща се Европа. Европейската общност, Съветът на Европа, Северноатлантическият съюз, Западноевропейският съюз и Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа са институциите, в които България вижда и търси опора, както за демократичното си развитие, така и за своята национална сигурност.“ (Ал. Йорданов към председателя на НАТО Лоук Бувар)²⁵

Така, напълно в контраст с посочените тези, премиерът Беров отбелязва пред НС: *„Никой по това време, през пролетта на тази година, не очакваше толкова дълго забавяне на влизането в сила на временното споразумение с Европейската общност, което е резултат на противоречия между тези 12 държави.“*²⁶ Българските политици, от една страна, са убедени, че са изпълнили всички критерии, а пък от друга се чудят защо 12-те държави в Съюза все още не вземат решение за влизане в сила на ЕСА. Никой обаче не изразява съмнения, че разногласията между тогавашните държави членки е възможно да са резултат от неадекватни действия от страна на българската държава. Противно на това, обществениците очакват от ЕС, т.е. от някой друг, да действа за присъединяването на България. А това е друга линия, която се откроява в изказванията на народните представители. Често те залагат предимно на европейските лидери, които би следвало да насърчат интеграцията на България в ЕС. Често депутатите говорят за необходима помощ от Европейската общност, като на моменти тя е възприемана като „донор“:

„Убедени сме, че Вашето сегашно посещение в България, колкото и кратко да е то, ще бъде нов подтик за обогатяването на тези отношения, за пълноправното присъствие на България в семейството на европейските народи.“ (Ал. Йорданов към френския президент Митеран)²⁷

„Ние сме убедени, че това посещение ще допринесе за разширяване на политическото сътрудничество между нашите страни и ще съдейства за усилията на нашата страна за интегриране към европейските икономически, политически и отбранителни структури.“ (Ал. Йорданов към германския вицеканцлер Кинкел)²⁸

²⁵ Стенограма от 268-о заседание на 36-ото ОНС от 21.09.1993 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2331>.

²⁶ Стенограма от 301-во заседание на 36-ото ОНС от 26.11.1993 г., изказване на министър-председателя Л. Беров - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2421>.

²⁷ Стенограма от 319-о заседание на 36-ото ОНС от 19.01.1994 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2274>.

²⁸ Стенограма от 357-о заседание на 36-ото ОНС от 08.04.1994 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1383>.

„В перспектива ние възлагаме големи надежди на Европейския парламент и на неговите депутати за ускоряване на процедурата по ратифицирането на Европейското споразумение за асоцииране от страна на отделните държави - членки на Европейския съюз.“ (К. Кагур към председателя на ЕП Егор Клену)²⁹

„На вас ви е известно, че на 12 - 13 май в Брюксел от ръководството на Световната банка и Европейската общност ще се проведе поредната среща на Консултативния комитет за България, на който ще бъде обсъдена тази инвестиционна програма и ние ще разчитаме на едно разбиране от донорите, които да подпомогнат за осъществяването на някои от тези инвестиционни проекти.“ (министър Ст. Александров)³⁰

Освен че българските политици индиректно прехвърлят тонката към колегите си от европейските организации, те многократно характеризират Европа като нещо, от което България не е част и към което трябва да върви. За народните представители интегрирането на държавата в ЕС е приоритет на „независимата външна политика“³¹, както често твърдят. В социално-политическия спектър Европа се намира на известно разстояние от България според народните представители:

„... често искаме да се обърнем към една цивилизована Европа.“ (Й. Русев)³²

„Това правителство, ако не беше се самосвалило и ако ние не бяхме го подпомогнали, щяхме емоционално да си ръкопляскаме, че България е влязла в Европа, въпреки че тя географски е в Европа, но тя при него влезе вече като пакистанци, а ако беше останало, щяхме да влезем в Европа като сомалийци!“ (Н. Койчев)³³

„Всички знаете какъв отговор дава популярната телевизионна реклама на въпроса: с какво пере Европа? – С „Ариел“. А малко от вас

²⁹ Стенограма от 324-о заседание на 36-ото ОНС от 28.01.1994 г., изказване на заместник-председателя на НС Кадир Кадир - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2418>.

³⁰ Стенограма от 219-о заседание на 36-ото ОНС от 30.04.1993 г., изказване на министър Ст. Александров - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2440>.

³¹ Виж отправена към председателя на НАТО реплика по-горе, както и заявеното към Митеран от страна на Ал. Йорданов: „Днес България провежда независима външна политика, отговаряща на националните интереси на страната. Основен приоритет на тази политика, израз на най-съкровените национални интереси, това е интегрирането ни в общоевропейските политически, икономически, културни и отбранителни структури.“, Стенограма от 219-о заседание на 36-ото ОНС от 30.04.1993 г., изказване на Ст. Александров - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2440>.

³² Стенограма от 274-о заседание на 36-ото ОНС от 01.10.1993 г., изказване на Й. Русев (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/979>.

³³ Стенограма от 295-о заседание на 36-ото ОНС от 16.11.1993 г., изказване на Н. Койчев (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2161>.

знаят с какво пере България? Със законите на Венцеслав Димитров.“ (Н. Койчев)³⁴

„Не е обаче възможно хем да желяем да влезем в Европа и хем същевременно да предприемаме някакви крути мерки, които показват, че ние желяем да излезем от Европа.“ (Л. Беров)³⁵

В някои свои изказвания, обаче, народните представители разкриват други свои разбирания за Европа и за интеграцията на България в ЕС. В определени моменти те изразяват виждания, които трудно биха могли да бъдат категоризирани като отговарящи на стремежа за интегриране в Съюза. В някои случаи Европа е представена като символ на електронното преброяване в парламента³⁶; като нещо, което не ни плаши³⁷; като нещо неразбрано³⁸, което няма допирни точки с България³⁹ или просто като финал на европейско първенство, където гържата участва⁴⁰. Общо взето европейската интеграция сякаш представлява нещо, свързано с футбола, а както знаем, в България процентът на хората, които „разбират“ от футбол не е никак малък.

³⁴ Стенограма от 330-о заседание на 36-ото ОНС от 09.02.1994 г., изказване на Н. Койчев (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1401>.

³⁵ Стенограма от 336-о заседание на 36 ОНС от 18.02.1994 г., изказване на министър-председателя Л. Беров, <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2258>.

³⁶ Ал. Йорданов: „Сега моля секретарите да заповядат и да започнат да броят народните представители в залата. Няма друг начин да се докаже присъствието.“ Кл. Маринова (БСП): „Ние сме интелигентни хора и ползваме електрониката.“ Ал. Йорданов: „Електрониката, по този въпрос, се ползва, след като влезем в Европейската общност. Засега ще се преброяваме. Стенограма от 291-о заседание на 36-ото ОНС от 09.11.1993 г., размяна на реплики между председателя на НС Ал. Йорданов и Кл. Маринова (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1540>.

³⁷ П. Балабанов (БСП) заявява: „Що се отнася до отношението на Европа към вас, господа, не ни плашете нито с Европа, нито със Съединените щати. Броят на хората, които идват да слушат вашите лекции там, много добре свидетелстват какъв е интересът към вас.“ Стенограма от 292-о заседание на 36-ото ОНС от 10.11.1993, реплика на П. Балабанов (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1580>.

³⁸ И. Ескенази (СДС) към депутатите от БСП: „Вашият критерий за компетентност по Европейска общност представлява Леа Коен - виден музиколог. И тъй като Вие тук я давате за корифей, може би тя като музиколог за благодарност ще ви изсвири нещо.“ Стенограма от 292-о заседание на 36-ото ОНС от 10.11.1993 г, изказване на И. Ескенази (СДС) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1580>.

³⁹ Ст. Стоилов (БСП) твърди: „И недейте, господин Димитров, да ни обръщате внимание за Европа. В Европа много неща, повечето неща не са така, както са в България или обратно.“ Стенограма от 333-о заседание на 36-ото ОНС от 09.02.1994 г., реплика на Ст. Стоилов (БСП) - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1852>.

⁴⁰ Ал. Йорданов съобщава: „И всичко това е доказателство, че ако не сме се класирали за Световното първенство, то поне участвуваме вече активно във финалите на Европейското първенство.“ Стенограма от 395-о заседание на 36-ото ОНС от 13.07.1993 г., изказване на председателя на НС Ал. Йорданов - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/1796>.

Изводите

В заключение трябва да потвърдим, че европейските въпроси не са приоритет на вторите две години от мандата на 36-ото ОНС. Депутатите не поставят на дневен ред проблеми, свързани с интеграцията на България в европейските структури. Дори въпреки постоянните твърдения, че парламентът работи за членството на държавата в ЕС, се прокрадват само няколко изказвания, според които България има проблем при изпълняването на изискванията, поставени от Европейската общност, като това се случва едва след ратификацията на ЕСА. Следователно дори за този ключов документ НС се оказва неподготвено и макар със закъснение да се появяват известни опасения, те не са взети под внимание. Критериите за членство, приети от ЕС в Копенхаген през 1993 г., пък остават тотално пренебрегнати от народните представители.

Трудно можем да говорим за конкретно поставяне на въпроси, свързани с интеграцията на България в ЕС. По-скоро факт са частични изказвания, които използват Европа като някакъв пример или за аргумент срещу опонента. Тези „намеквания“ за ЕС са рядкост в заседанията на парламента и рязко прерастват в дискусия при посещението на някои от европейските лидери. Също толкова бързо са прекратени обаче веднага след изпращането на госта. Дискусиите в Народното събрание се състоят предимно в изказвания, базирани на някаква лична убеденост (усещане) или на твърденията, че водената политика е от интерес за България. Реално не се споменава какъв точно е този интерес, как държавата да го постигне и защити, както и от какво значение е той, т.е. не можем да говорим за каквато и да е визия и стратегия.

Тези действия на политиците, обаче, могат да бъдат обяснени, анализирайки начина, по който те „виждат“ Европа. Логично, едва ли бихме могли да очакваме сериозни действия от депутатите в областта на европейската интеграция на България, след като според тях ЕС е като избор, направен в резултат на някакви убеждения и усещания, но не и стратегически избор. Вследствие на това народните представители завишават очакванията си към европейските институции или „гонорите“, както ги наричат, за които се надяват да изиграят ключова роля за влизането на България в ЕС. Т.е. сякаш отново груг трябва да ни свърши работата. Или както заявява тогавашният президент г-р Желю Желев в един от последните дни на 36-ото ОНС, подкрепяйки цитираното в началото на текста изказване на настоящия президент Росен Плевнелиев: „За мен е важно да установим една демократична и културна практика, която, **гай Боже**, един ден да се наложи и като традиция.“⁴¹

⁴¹ Стенограма от 425-о заседание на 36-ото ОНС от 17.10.1994 г., изказване на президента на Република България Желю Желев - <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2252>.

Докладът на Европейската комисия за България по механизма за сътрудничество и проверка от 25 януари 2017 г. – още от същото или обзор на постигнатото (коментар)

Деян Пиралков¹

1 януари 2007 г. сложи началото на българското членство в Европейския съюз – най-силното интеграционно обединение на държави, свързани от споделяните общи ценности и цели. За развиващата се България възможността да „се закачи за европейския влак“, както гласи популярната метафора, се свързва с придобиването на дълго чаканата от българските граждани свобода на придвижване, с достъп до изобилието от стоки и услуги на вътрешния пазар и до структурните и инвестиционни фондове, които да осигурят подпомагане с цел кохезия спрямо европейските стандарти. Но към „билета“ за европейския влак, който България получава на 1 януари 2007 г., е добавена важна „бележка“ от „машиниста“, която илюстрира очакванията, които се изисква България да удовлетвори като част от европейското семейство. Тези очаквания са въплътени в създадения механизъм за сътрудничество и проверка.

Когато през април 2005 г. България подписва своя договор за присъединяване, редица държави, членуващи в Европейския съюз, споделят опасението, че въпреки полаганите усилия в предприесъединителния

¹ Деян Пиралков е студент в Юридическия факултет на СУ, II курс.

период, българското правителство може би няма да успее да постигне очакваните стандартни нива в наблюдаваните сектори. На нормативно равнище страната трябва да преуреди изцяло голяма част от публичноправната материя, както и да внесе значителни изменения в сферата на частното право с цел тяхното осъвременяване и хармонизиране със съюзните актове. Като наследство от комунистическия режим остават значителните нива на корупция в публичния сектор, в т.ч. като последица от тоталната намеса на държавата в обществения живот. Те придобиват още по-сериозни измерения по високите етажи на властта и на местно равнище вследствие на прехода към пазарна икономика, а съмнения за злоупотреби и порочни практики съпътстват приватизирането на публичните активи. Този преход генерира и появата на големи организирани престъпни групи, които съсредоточават в себе си голямо количество придобити по нелегален път ресурси, а през целия предприсъединителен период службите за сигурност демонстрират немощ в борбата си с тях. Румъния среща не по-малко трудности по пътя на европейската си интеграция, като характерът на предизвикателствата в двете държави е съотносим, с тази разлика, че от Букурещ могат да се похвалят с осезаеми резултати в борбата с тежката престъпност. И макар България и Румъния да отговарят на формалните критерии за членство от Копенхаген, се приема, че изтъкнатите проблеми биха могли сериозно да възпрепятстват нормалното функциониране на вътрешния пазар и ефективното прилагане на европейското право. През декември 2006 г., буквално дни преди те да се присъединят, ЕК взема решение за въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка (МСП), чрез който да подпомага новоприсъединилите се две държави за преодоляването на наличните предизвикателства, свързани със спазването на принципа на правовата държава, и да следи за напредъка, който двете страни постигат по предварително определените показатели². В решението на ЕК по отношение на България са заложили следните 6 показателя (benchmarks), които да бъдат обект на изследване и наблюдение от Комисията³:

1. *Да направи промени в конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.*
2. *Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приеждането и прилагането на нов закон за съдебната власт и*

² Решение на Комисията (2006/929/ЕО) от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност, ОВ L 354/58, 14.12.2006 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0929&from=BG>.

³ Ibidem.

нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.

3. Да продължи *реформата в съдебната власт* с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.
4. Да провежда и да докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за *корупция на високо равнище*. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високоставени държавни длъжностни лица.
5. Да предприеме по-нататъшни мерки за *предотвратяване и борба с корупцията* и по-специално на границите и на равнище местно управление.
6. Да приложи стратегия за *борба с организираната престъпност*, като се съсредоточи върху тежките престъпления, извършените на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.

Десет години след въвеждането на механизма за сътрудничество и проверка България в най-голяма степен е изпълнила изискванията на първите два показателя – голяма част от препоръките на Комисията за изменения в правния ред са реализирани в първите години от членството на България в ЕС. Докладът на Европейската комисия от януари 2017 г. в едната си част проследява във формата на своеобразна „равносметка“ поэтапните промени на нормативната уредба, структурните изменения в сферата на изпълнителната власт и в съдебната система, както и резултатите, които те са произвели за справяне с изведените предизвикателства. Изрично се посочва, че от България се очакват **конкретни резултати по наблюдаваните показатели**, но твърде общите изисквания и липсата на ясна методология за партньорството и оценката на постигнатото позволяват доста широкото тълкуване на изразените от ЕК становища.⁴

⁴ За липсата на ясна методология на МСП, вж. Димитров, Г. Харалампиев, К. и ко., „Механизмът за сътрудничество и проверка - споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства“, С., 2014, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 53-63.

Но във връзка със скоро появилите се в политическото пространство искания за отпадане на механизма от българска страна⁵, още в първите редове на доклада е изведено, че МСП ще се прилага, докато всеки един от поетите от България ангажименти по шестте показателя не бъде изпълнен „по задоволителен начин“⁶. Тук Комисията се позовава на заключение на Съвета на Европейския съюз по прилагането на МСП, който потвърждава позитивния ефект на механизма в наблюдаваните държави и изрично посочва, че неговото приложение се запазва. В това заключение Съветът призовава правителството в София за „решително ускоряване на усилията по изпълнение на всички препоръки/ *the Council urges a decisive acceleration of efforts to address all the recommendations...*“⁷. Това е един от специфичните моменти в доклада, който илюстрира твърдата позиция на Комисията, подкрепена и от Съвета, да запази механизма като стабилен и целенасочено еднотипен в проявленията си инструмент за наблюдение, но и за стимулиране дейността по изпълнение на поетите от националните правителства задължения. В подкрепа на този възглед в доклада изрично е посочено, че през целия период на наблюдение „променливият темп на реформите“ се дължи „най-вече на периодите на политическа нестабилност“⁸. От управляващите в София и Букурещ се изисква ангажимент за „утвърждаване на необратимия характер на напредъка/ *reinforcing the irreversibility of the process*“⁹, за да бъде обосновано прекратяването на мониторинга. Целта на това изискване е ясна – необвързаност на изпълнението на поетите ангажименти с политическата конюнктура на сменящи се правителства, за да бъдат реализирани трайни резултати в борбата с корупцията, организираната престъпност и структурите на съдебната власт. Тук отново може да бъде отчетена централната роля, която Комисията отрежда на МСП – ролята на „движеща сила за реформи“ в България, като това е оценка, която присъства и в предишни доклади за напредъка на страната.¹⁰

⁵ Правен свят, „ВСС ще настоява пред ЕК за отпадане на мониторинга“, 12.01.2017 г. - <http://new.legalworld.bg/59182.vss-shte-nastoiava-pred-ek-za-otpadane-na-monitoringa.html>.

„Евродепутати: Спрете надзора над България и Румъния. Комисията: Няма“, 16.03.2016 г. - https://www.clubz.bg/36927-evrodeputati_sprete_nadzora_nad_bylgariq_i_rumyniq_komisiqta_nqma. Вж. също EU Inside, „What Does Bulgaria See in the CVM Mirror“, 18.03.2016 - <http://www.euinside.eu/en/analyses/what-does-bulgaria-see-in-the-cvm-mirror>.

⁶ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

⁷ Council conclusions on the Cooperation and Verification Mechanism №7118/16, adopted 15 March 2016 - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>.

⁸ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

⁹ Ibidem; Also: Progress report Romania 2017 [COM(2017)44].

¹⁰ Вж. Progress report Bulgaria 2012 [COM(2012)411]: „...много от значимите стъпки изглежда са направени главно в резултат на външен натиск. Самият МСП е изиграл централна роля в този процес, като това се признава от общественото мнение в България...“.

Вж. Димитров, Г. Харалампиев, К. и ко., цит. съч., с. 66-67.

Освен постигането на заложените стандарти е нужна и стабилност на политическите решения за реформи в наблюдаваните ключови области. Опасенията на ЕК в тази посока се основават на хипотезата за едно бъдещо драстично отклонение от поставените пред България и Румъния цели, известно време след като всички препоръки са били изпълнени задоволително, което да е обусловило отпадането на механизма. Всъщност, политическите събития в Румъния от първите седмици на 2017 г. показват, че този подход има своята солидна обосновка.¹¹ За да бъде избегнат подобен ефект, в доклада се посочват препоръки за „по-интензивно докладване и за повече прозрачност / *recommendations for more intensive reporting and transparency*“¹², но без да е вложена необходимата конкретика за качествено реализиране на тези препоръки.

По отношение на **съдебната реформа** в частта от доклада за оценка най-напред са избедени положителните нюанси от проведените от правителството нови политики в сектора, които са продължение на повече от десетгодишни усилия и започват още през 2007 г. с промените на глава VI от конституцията, приемането на новите процесуални закони, Закон за съдебната власт и т.н. Промените в конституцията от декември 2015 г. са предприети съгласно актуализираната стратегия за съдебна реформа, приета от Народното събрание в края на 2014 г.¹³ Тези промени засягат преимуществено Висшия съдебен съвет (ВСС), като създаването на отделна съдийска и прокурорска колегия в съвета, които да бъдат независими една от друга при вземането на кадрови решения и при образуването на дисциплинарни производства. Още преди да бъдат нормативно закрепени, тези предложения получават одобрението на Венецианската комисия към Съвета на Европа, а позитивни оценки за тази „важна стъпка“ присъстват и в доклада на ЕК от 2016 г.¹⁴ Така с тези изменения на основния закон и последвалата сериозна ревизия на Закона за съдебната власт (ЗСВ) исканията на Комисията по този показател могат да се смятат за

¹¹ BBC News, „Romania protests grow over corruption degree“, 2 February 2017 - <http://www.bbc.com/news/world-europe-38836322>

¹² Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43]. Абсолютно същият текст присъства и във въведението на доклада от 2017 г. за напредъка на Румъния.

¹³ Вж. Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение №825 на Министерски съвет от 18 декември 2014 г., с което е предложена на Народното събрание. Една от специфичните цели, заложили към документа, се отнася до „преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет“ - <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=957>

¹⁴ Opinion №816/2015 on the draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the Judiciary) of the Republic of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015) - [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e) Също вж. Progress report Bulgaria 2016 [COM(2016)40].

удовлетворени. В доклада от 2017 г. се отбелязва, че е необходимо време, за да може новата нормативна рамка да произведе трайни резултати, но е „ясно, че реформата на Съвета доведе до по-голяма прозрачност на процеса, посредством който той взема решения“¹⁵. Измененията в ЗСВ от 2016 г., които въведоха метода на пряк избор на членовете на ВСС от квотата на съдебната власт, установявайки принципа „един магистрат – един глас“, също са отбелязани от Комисията. Те са окачествени като „последващи действия във връзка с предишни доклади по МСП“¹⁶, а в техническия доклад от 2017 г. е посочено как при избора на действащия състав на ВСС през 2012 г. ЕК е препоръчала да бъде заменен методът на непряк избор на членовете, при който административните ръководители на съдилищата „играят решаваща роля“¹⁷.

Специално внимание е обърнато на Инспектората към ВСС, чиито правомощия бяха разширени с промените в конституцията от 2015 г. Припомня се, че неговото създаване датира от 2007 г., като статутът му бива закрепен и на конституционно равнище, т.е. той се е появил като плод на първоначалните препоръки по МСП.¹⁸ Посочват се новите отговорности, които тази институция придобива след последните промени в основния закон, а именно допълнителните правомощия за извършването на проверки за почтеност, конфликти на интереси и за установяването на действия, които вредят на престижа на съдебната власт или нарушават независимостта на магистратите. Комисията счита за обосновани очакванията, че тези нови правомощия ще отключат заложените в инспектората голям потенциал за постигане на изискваните резултати.

Относно втория показател, също изпълнен задоволително в голямата си част, подробно са разписани оставащите стъпки, съдържащи необходими изменения в нормативната уредба, които България трябва да предприеме, за да достигне изискваните стандарти в наказателното производство. Те следва да включват съществен пакет изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, които да отстранят наличните препятствия в преследването по наказателни дела от фактическа и правна сложност.¹⁹ Като най-сериозен проблем е отчетен съществуващият в наказателноправните нормативни актове формализъм, който ограничава възможността за качествено събиране на доказателства в подкрепа на оформеното от прокурора обвинение. Съобразено е, че това впоследствие води до връщане на дела от съда към следствените органи за допъл-

¹⁵ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

нително разследване, което от своя страна е основна причина за честите забавяния на наказателни дела в България.²⁰ Именно големите забавяния на процеса, обусловени от неефективно провеждане на разследванията в досъдебната фаза, са предизвикали над 45 осъдителни присъди срещу България пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Разглежданият проблем е посочен като „системен“ в изрично изявление на съда²¹, публикувано по повод на делото „С.З. срещу България“²², по което България е осъдена за нарушение на чл. 3 от Европейската конвенция по правата на човека и основните свободи/ЕКПЧ (забрана за нехуманно и унижително отношение) заради твърде дълго продължилото и неефективно разследване на случая от българските следствени органи. Отделно е изведена и необходимостта от реформа на материалното наказателно право, кодифицирано в Наказателния кодекс от 1968 г., който въпреки съществените изменения през годините се разглежда от Комисията като остарял за времето си нормативен акт, който в сегашния си вид не позволява прилагането на нови наказателни политики.²³

Произведеният сериозен интерес в обществото дебат за реформа в прокуратурата също намира място сред констатациите в доклада, където темата е означена като „област с много чувствителен и сложен характер“.²⁴ И тук регулярно са посочени усилията, които са положени за промяна в статута на прокуратурата от българските правителства до момента²⁵, но също така на нея Комисията отнежда централна роля за „продължаващата липса на убедителни резултати“ по показателите, засягащи борбата с корупцията и с организираната престъпност. Това представлява друг специфичен момент в наблюдението, осъществявано по МСП, тъй като що се отнася до изискванията на Комисията за преструктуриране в институциите от съдебната власт обичаен адресат на препоръките е бил Висшият съдебен съвет. По отношение на прокуратурата са били отчитани само предложенията и инициативите за създаване на нови звена, нови пограз-

²⁰ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

²¹ Systematic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria (Системният проблем с липсата на ефективност при разследванията в България), ECHR 070 (2015).

²² Решението на ЕКПЧ по Жалба № 29263/12, вж. <http://humanrights.bg/Contents/Item/Display/11256>.

²³ Ibidem.

²⁴ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

²⁵ Споменават се структурните промени, които бяха предприети в прокуратурата след приемането на България в ЕС: през 2008 г. в Софийска градска прокуратура се създава специализиран отдел за борба с измами, свързани с европейските фондове; през 2012 г. - специализираната прокуратура, чийто статут да бъде профилиран в дейност по дела за тежка организирана престъпност; през 2015 г. - разкриването на специализирано звено за борба с корупцията по високите етажи на властта към Софийска градска прокуратура, което да действа в тясно сътрудничество със сектори на МВР и ДАНС и т.н. Вж. подробно: Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

деления, без да бъдат осмисляни дефектите на съществуващите структури или само накратко са били споменавани абстрактни предложения или лансирани идеи за по-дълбока промяна.²⁶ В доклада от 2016 г. за първи път е отделено по-специално внимание на темата в унисон със засилването на обществения интерес към нея по същото време, когато тогавашният министър на правосъдието подаде оставка, защото не успя да осигури подкрепа за предлаганата от него реформа, насочена в известна степен именно към прокуратурата²⁷. Впоследствие правителството в София поиска съдействие от Службата за подкрепа на структурните реформи за изготвяне на независим анализ на прокуратурата, който също изведе на преден план необходимостта от качествени промени и от своя страна предложи мерки за постигането на по-голяма отчетност в дейността ѝ.²⁸

Традиционно наблюдението, което е свързано с мерките за **борба с корупцията** и неизменно присъства в обществения дебат в България през последното десетилетие, се разглежда от Комисията в два отделни показателя, засягащи разследвания по високите етажи на властта/high-level corruption (показател №4) и на местно равнище и особено по границите/corruption at local level and the borders (показател №5). В придружаващия технически доклад са представени в ретроспекция досегашните постижения на България и съпътстващите предизвикателства по тези показатели²⁹. Най-напред впечатление прави как в изложението на Комисията липсва всякакво отчитане на „положени усилия“, „предприети мерки“ в тази посока и т.н. Подчертава се как в последните 10 години ясно са се открили предизвикателствата, които България не е успяла да преодолее в опитите си да противодейства на порочните практики и съответно не е успяла да отчете резултати (не само “трайни“, а каквито и да е).

Поглед в предишни доклади по МСП показва, че всъщност България е реализирала всички основни препоръки, посочени в юнския доклад от

²⁶ В Progress report Bulgaria 2011 [COM(2011)81] са бегло споменати измененията в ЗСВ и НПК, с които се създават специализираните съдилища и прокуратури; в Progress report Bulgaria 2012 [COM(2012)411] с едно изречение е изчерпана препоръката за фокусиране върху по-задълбочени изменения в прокуратурата; в Progress report Bulgaria 2014 [COM(2012)411] ЕК отправя похвали към главния прокурор за „систематичния подход“ в работата, който довел до одит и произтичащ от него план за действие, който включва „ясен и често откровен анализ на недостатъците...“.

²⁷ Mediapool, „ГЕРБ бламира съдебната реформа, Христо Иванов подаде оставка“, 09.12.2015 - <http://www.mediapool.bg/gerb-blamira-sadebnata-reforma-hristo-ivanov-podade-ostavka-news242864.html>.

²⁸ Executive summary Final Report BG 15122016, by Structural Reform Support Service (SRSS) - <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>.

²⁹ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

2007 г.³⁰. Пет години по-късно – в доклада от 2012 г., се посочва, че България трябва да се ориентира към създаването на антикорупционен орган, който „да извършва координация и да подпомага наблюдението в тази област“, като по-нагоду в текста е отчетено, че вече се очаква да заработи Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР), който да бъде натоварен с такива правомощия.³¹ В този контекст написаното в доклада от 2017 г. по този показател изглежда отчайващо – препоръките в голямата си част са изпълнени, а крайният резултат – броят дела, завършили с осъдителна присъда срещу лица, заемали висши държавни длъжности, който резултат се явява и определящ за оценката на напредъка по критерия, е все така ограничен. Разбира се, отново са отбелязани определени институционални недостатъци и нормативни спънки, но заг поставената слаба оценка категорично стои ясно отчетената в Брюксел **„всеобща липса на политически консенсус“** за реализиране на съществени резултати³². Във връзка с тази констатация е посочено отхвърлянето на т.нар. антикорупционен закон, който беше предложен от мнозинството в 43-тото Народно събрание, но така и не успя да събере подкрепа. В края все пак са отправени препоръки, като въвеждане на механизъм за публично отчитане на напредъка по дела за корупция по високите етажи на властта и по-строги мерки за предотвратяване на корупционни практики, като структуриране на гранична полиция и сферата на обществените поръчки са посочени като особено рискови. Специално относно обществените поръчки е отбелязано с положителна оценка засилването на правомощията по предварителен контрол върху тържните процедури, осъществяван от Агенцията за обществените поръчки.³³ Комисията споделя очакването си заедно с новите мерки да бъдат въведени и специфични санкции за нередности в сектора. Но ефективността на мерките естествено следва да бъде оценена по броя завършили с осъдителна присъда дела за корупция, като така отново се затваря цикълът на текущата невъзможност да бъдат постигнати успехи в изпълнението на мерките по корупционните показатели.

³⁰ Progress report Bulgaria 2007 [COM(2007)377]. Като „незадоволително“ изпълнена може да се смята препоръката за „рационализиране и координиране на институционалното устройство на органите, упълномощени да се борят с корупцията“. Все още България не е създадала единен антикорупционен орган, но сега действащата институционална рамка може основателно да се окачестви като по-рационално устроена в сравнение със съществуващата към юни 2007 г., защото не е разпиляна между законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

³¹ Progress report Bulgaria 2012 [COM(2017)411].

³² Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

³³ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

По отношение на индикативния показател „*борба с организираната престъпност*“ на практика основателно може да се приеме, че приложените от България мерки в хода на действие на МСП са противодействали на тежката престъпност – в нейните най-съществени проявления от началните години на новата демографична история. В доклада се говори за „еволуция на организираната престъпност“, тъй като не действат големите групировки от миналото, характерни със своята показност, бруталност и тотално неуважение към законите и обществения ред. Преминаването към законни форми на дейност и фрагментацията дефакто не променя целите, към които се стремят „новите“ групи, и способите, с които те се опитват да ги постигнат – в целостта си те все така противоречат на законите. И тъй като организираната престъпност се е трансформирала, от България се очаква да покаже, че може да противостои на нейните нови форми. Всъщност, от написаното в доклада лесно може да бъдат изведени конкретните очаквания на Комисията: „постигане на трайни резултати, изразяващи се в постановяването и изпълнението на окончателни съдебни решения“.³⁴ Тези изисквания не са никак нови и не се отнасят само до борбата с престъпността в България. В областта на този показател има няколко ключови институции, към статута и работата на които Комисията адресира своите препоръки. Изведена е необходимостта от трайно решение за осигуряване на оперативна стабилност на Главната дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП), което включва достатъчен брой служители и подобрения на наличната материална база.³⁵ През последните години негативното въздействие върху работата на ГДБОП оказаха противоположните виждания за мястото на дирекцията в институционалната система, които имаха различните български правителства. През 2013 г. беше взето решение за изваждане на дирекцията от структурите на МВР и вливането ѝ в Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС), като година по-късно новата изпълнителна власт върна предишния ѝ статут като част от МВР. Към днешна дата въздействието от тези процеси може да се счита за преодоляно, според сведенията в техническия доклад, като се отбелязва увеличаване на броя разследвания на организирана престъпност.³⁶ Също следва да бъде споменато, че докладът пропуска да отбележи някои от новите форми на развитие на престъпността, спрямо които службите в България са твърде пасивни в действията си, като нелегалният трафик на мигранти през България към Европа, организираните групи за телефонни измами и др.

³⁴ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

³⁵ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

³⁶ Ibidem.

Други две ключови институции са специализираният съд и специализираната прокуратура, от които се изискват по-осезаеми резултати като тясно профилирани в работата по дела за организирана престъпност органи. В тази връзка ЕК отправя препоръка за ограничаване на тяхната предметна компетентност само до казуси на тежка организирана престъпност, тъй като досега съдът е бил „претоварен с наказателни дела от частноправен характер“, според анализ на работата на специализирания съд за периода 2012 - 2015 г., изработен от експерти на Върховния касационен съд (ВКС).³⁷ По въпросите за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество традиционно се оценяват много високо постиженията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ), създадена също по препоръка на ЕК през 2012 г. Като предпоставка за добрите резултати е изведена процедурата за отнемане на имущество, която не изисква да е налице постановена осъдителна присъда за започването си спрямо лицето, чието имущество е обект на изземване в полза на държавата. Общата оценка на ЕК за състоянието на българската съдебна власт навежда, че солидните резултати от работата на КОНПИ следва да бъдат обяснени с независимостта на комисията от групите разследващи органи и именно с липсата на задължение за тясно координиране на нейните действия с тях. Като възпрепятстваща по-добри постижения в работата на комисията е посочена разпоредбата, фиксираща сравнително висок финансов праг за образуване на производство – трябва да бъде отчетено несъответствие между имуществото и нетния доход на лицето в размер на 250 000 лв.³⁸ Очаква се от 44-то Народно събрание да приеме съответните изменения в правната уредба, с които да бъдат преодолени несъвършенствата, засягащи дейността на КОНПИ и останалите органи в борбата с организираната престъпност.

В заключителната част на доклада са налице две особености, които заслужават по-специално внимание. След редовно присъстващите констатации за извършения напредък, прави впечатление как Комисията обвързва постигането на заложените в МСП цели с изпълнението на заложените в доклада препоръки по всеки от показателите.³⁹ В предишните си доклади ЕК задължително изисква освен въвеждането на препоръчаната мярка, да изтече разумен срок, в който тя да успее да произведе резултати, като финалната постановка предвижда те да станат гарантирано „трайни“. Другата особеност, пряко свързана с първата, се свързва с намерението на Комисията да публикува след-

³⁷ Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

³⁸ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

³⁹ Ibidem. „Комисията счита, че целите на МСП могат да се постигнат чрез изпълнението на препоръките, съдържащи се в настоящия доклад.“

ващия доклад още в края на 2017 г.⁴⁰ Това ще се наложи поради предстоящото българско председателство на Съвета на Европейския съюз и в тази връзка има очакване, че България ще предприеме скорошни мерки по реализирането на някаква част от препоръките до края на годината. Тези текстове могат да бъдат тълкувани като индикатор за приближаването на края на механизма, още повече като се отчете корелацията им с изказванията на председателя на ЕК Жан-Клод Юнкер.⁴¹ Но с много по-голяма сигурност може да се предположи, че в предстоящите доклади на Комисията няма да са налице нови моменти от гледна точка на препоръките за реформи. А в момента, в който Комисията потвърди с действията си, че смята МСП за изчерпан като генератор на промяна в наблюдаваните страни, той ще стане нежелан вече и от двете страни, естествена последица от което ще бъде неговото прекратяване. Такъв сценарий би потвърдил споделяното в научните изследвания становище за политическия характер на оценката за напредъка по изпълнение на целите, заложили в механизма.⁴²

Библиография:

Монографии и статии:

Георги Димитров, Калоян Харалампиев и ко., *„Механизъмът за сътрудничество и проверка - споделена политическа безотговорност между Европейската комисия и българските правителства“*, С., (2014), Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

„ВСС ще настоява пред ЕК за отпадане на мониторинга“, Правен свят, 12.01.2017 - <http://new.legalworld.bg/59182.vss-shte-nastoiava-pred-ek-za-otpadane-na-monitoringa.html>

„Romania protests grow over corruption degree“, BBC News, 2 February 2017 - <http://www.bbc.com/news/world-europe-38836322>.

„European Commission President Juncker: We will put an end to the CVM during my term“, Nine O'Clock, February 15, 2016 - <http://www.nineoclock.ro/european-commission-president-jucker-we-will-put-an-end-to-the-cvm-during-my-term/>.

⁴⁰ Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

⁴¹ Nine O'Clock, *„European Commission President Juncker: We will put an end to the CVM during my term“*, February 15, 2016 - <http://www.nineoclock.ro/european-commission-president-jucker-we-will-put-an-end-to-the-cvm-during-my-term/>. Bulgarian Telegraph Agency, *„EC Assures Bulgaria in Writing CVM Will Be Lifted by 2019“*, 28 October 2016 - <http://www.bta.bg/en/c/DF/id/1446617>.

⁴² Вж. Димитров, Г., Харалампиев, К. и ко., цит. съч., с.23-26.

„EC Assures Bulgaria in Writing CVM Will Be Lifted by 2019“, Bulgarian Telegraph Agency, 28 October 2016 - <http://www.bta.bg/en/c/DF/id/1446617>.

„What Does Bulgaria See in the CVM Mirror“, EU Inside, 18.03.2016 - <http://www.euinside.eu/en/analyses/what-does-bulgaria-see-in-the-cvm-mirror>.

Използвани официални документи

Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори, ОВ, бр.203 от 21. 06. 2005 г.

Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение №825 на Министерски съвет от 18 декември 2014 г.

Решение на Комисията (2006/929/ЕО) от 13 декември 2006 г., ОВ L 354/58, 14.12.2006.

Council conclusions on the Cooperation and Verification Mechanism №7118/16, adopted 15 March 2016.

Executive summary Final Report BG 15122016, by Structural Reform Support Service (SRSS)

Opinion №816/2015 on the draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the Judiciary) of the Republic of Bulgaria, adopted by the Venice Commission.

Progress report Bulgaria 2007 [COM(2007)377].

Progress report Bulgaria 2012 [COM(2012)411].

Progress report Bulgaria 2016 [COM(2016)40].

Progress report Bulgaria 2017 [COM(2017)43].

Progress report Romania 2017 [COM(2017)44].

Systematic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria ECHR 070 (2015).

Technical report Bulgaria 2017 [SWD(2017)24].

Доверието на българите в Европейския съюз и неговите институции

Симона Стойкова

„Най-добрият способ да внушите на друг човек идея е да го накарате да повярва, че идеята идва от него.“

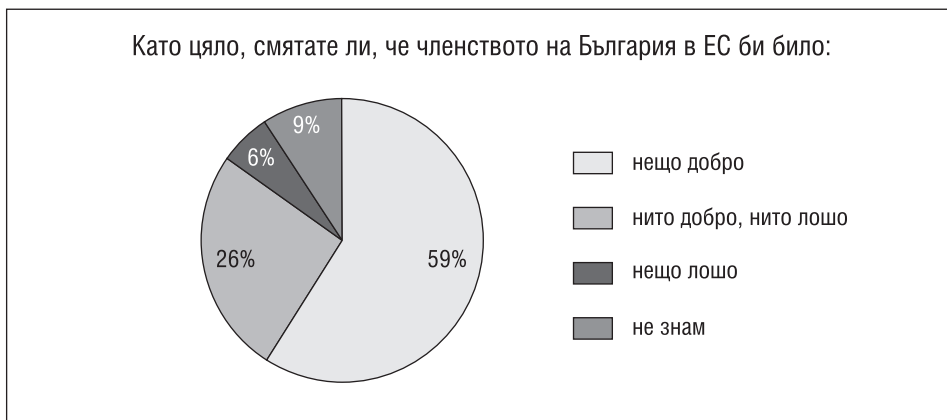
Алфонс Доге

Настоящата 2017 г. е ключова за членството на България в Европейския съюз. Десет години след присъединяването на страната ни към тази уникална по рога си организация е добре да си дадем сметка доколко българите вярват в идеята на Европейския съюз и се доверяват на неговите институции. Написването на доклада е провокирано от кръстопътя, пред който е изправен Съюзът днес, кризите, които трябва да преодолее, и намаляването на доверието на гражданите. В рамките на този доклад ще се проследят тенденциите на доверие в Европейския съюз и институциите му през периода на членството. Ще бъде направена съпоставка между нивата на доверие в националните институции и тези на Съюза на база ежегодните изследвания, осъществявани по поръчка на Генерална дирекция “Преса и комуникации“ на Европейската комисия.

Не съществува единно мнение сред анализаторите за евентуална връзка между равнищата на доверието в националните и европейските институции. Някои смятат, че щом хората вярват в националните институции, това несъмнено се отразява положително и към доверието в европейските такива. Съществуват и примери, при които високото доверие в национален план не води до такова в европейски (Arnold, Christine, Eliyahu V. Sapir and Galina Zargyanova, 2012). В проучва-

немо (Jordi Munoz, Mariano Torcal, Eduard Bonet, 2011) авторите стигат до заключението, че ЕС не може да бъде възприет като ново ниво на управление, което се оценява независимо от националните институции. Напротив, при формирането на мнението си за институциите на Съюза гражданите вземат предвид както собственото си отношение към националните институции, така и работата на институциите на тяхната страна, което действа като отправна точка за сравненията с ЕС. Колкото по-слаба е работата на националните институции, толкова повече причини имат гражданите, за да вярват на европейските институции. В същинската част на доклада, с помощта на данните от Евробарометър, ще бъде защитена тезата, че българските граждани поддържат високо ниво на доверие в институциите на Съюза, за сметка на ниското доверие към националните институции. Ще се потърсят и вероятните причини за наблюдаването на тази тенденция.

През октомври 2004 г. по поръчка на Европейската комисия е извършено най-масаботното глогоава за страната ни изследване на обществените нагласи за членство в ЕС.¹ Според него бъдещото членство на България в ЕС се възприема като нещо добро от гражданите на страната. На фиг. 1 е представено процентното съотношение на мненията, които са изразили участниците в изследването. Най-нисък е процентът на хората, които виждат членството на България в ЕС като нещо лошо. Не е изненада, че към този момент България е и сред страните, в които Съюзът има най-положителен образ – 59%.²



Фиг. 1. Стандартен Евробарометър 62 /
Есен 2004 - TNS Opinion & Social

¹ Евробарометър 62, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2004 г., Национален доклад България.

² Пак там.

Изследването сочи, че 58% от българите са склонни да се доверят на ЕС и на неговите институции, докато на национално ниво политическите институции печелят едва 11% от тяхното доверие. По думи на политолога Иван Кръстев българите искат страната им да стане член на ЕС, за да бъдат контролирани собствените им елити. Според него това е тенденция, характерна за страните от бившия соцлагер, докато в страните от Западна Европа доверието към собствените политици е по-голямо от това към Европейската комисия.³ Към онзи момент общественото мнение спрямо ЕС е изключително положително, тъй като се смята, че след присъединяването на България всички проблеми в страната ще бъдат решени от намесата на Съюза.

През есента на 2007 г. доверието в Европейския съюз запазва своите високи стойности⁴. Той остава на второ място като организация, в която българите вярват (58%), след телевизията (61%), като последни в класацията се нареждат Народното събрание (11%) и политическите партии (7%). Забелязва се значителна разлика между доверието към институциите в България и средния гражданин на ЕС. Докато българите се доверяват на електронните медии и Европейския съюз, средният гражданин на Съюза изразява най-силно доверие в армията, както и към организациите за защита на потребителите и към полицията в своята страна. Най-големи различия в оценките на българите и на средния гражданин на ЕС има относно доверието към организациите за защита на потребителите, тъй като повечето от българските потребители не са запознати с потребителските си права.

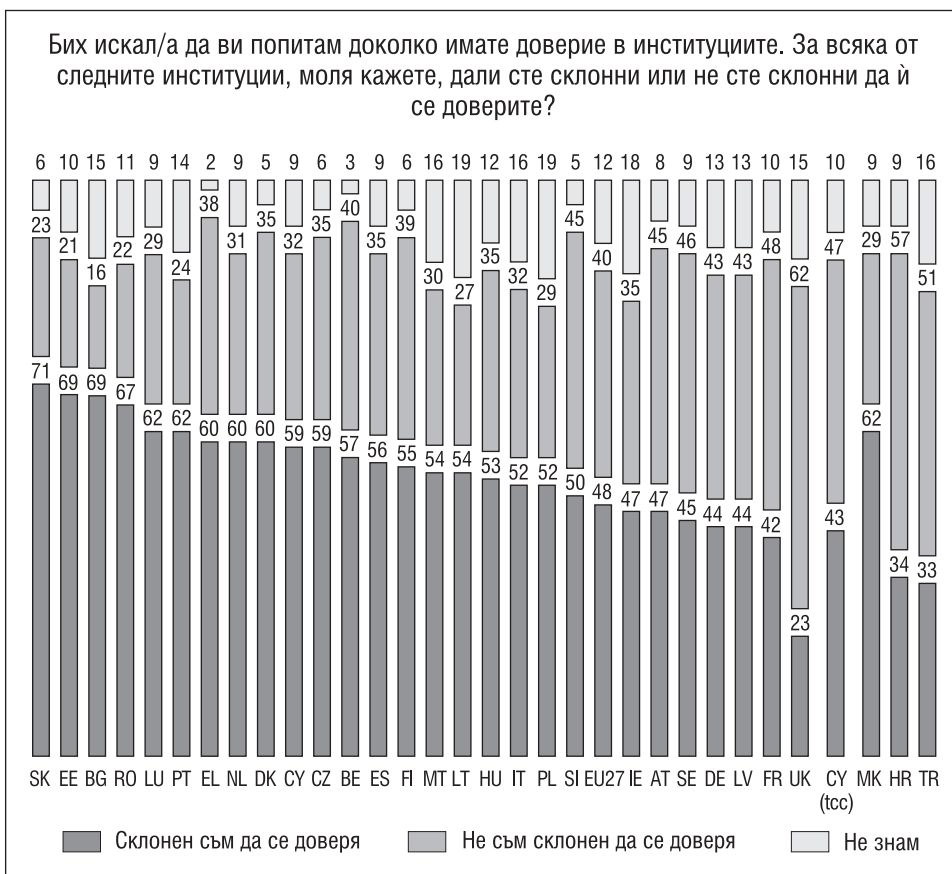
През 2007 г. българите се оказват най-малко информирани за ЕС и неговите политики сред всички европейски граждани. Разликата със средните стойности за ЕС-27 е 13 пункта, а с Финландия, където гражданите дават най-висока оценка, тя е 39 пункта.⁵ По-подробен анализ на данните показва, че хората в активна трудова възраст (25-54 години), в т.ч. безработни, домакини или хора, живеещи в селски райони, считат себе си за неинформирани по европейски въпроси. Тези, които считат себе си за информирани за Европейския съюз, са предимно по-активните граждани в общественения живот и представители на най-образованите среди в България. Нарастване в степенята на доверие към ЕС се наблюдава през есента на 2009 г. Над две трети (69%) от българските граждани заявяват, че имат доверие в Европейския съюз.⁶

³ Думи на политолога Иван Кръстев от провела се през ноември 2004 г. кръгла маса на тема „България на прага на Европа: шансове на евроскептицизма и на национализма“.

⁴ Евробарометър 68, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2007 г., Национален доклад България.

⁵ Пак там.

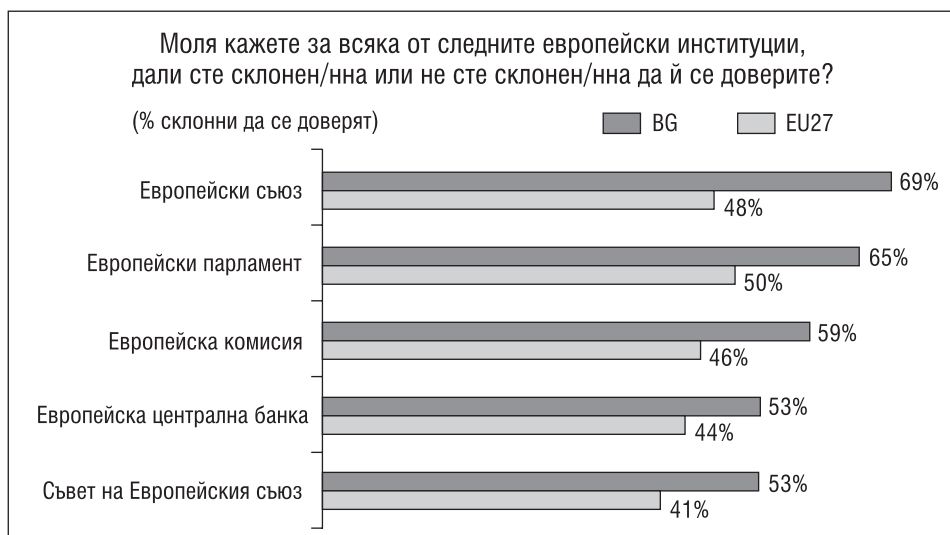
⁶ Евробарометър 72, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2009 г., Национален доклад България.



Фиг. 2: Стандартен Евробарометър 72 /
Есен 2009 - TNS Opinion & Social

През 2009 г. се наблюдава нова тенденция, при която с покачване на доверието към националните институции се покачва и това към европейските такива. Това може да се обясни с факта, че през 2009 г. парламентарните избори са спечелени от дясната партия „Граждани за европейско развитие на България“ (ГЕРБ), която води проевропейска кампания и привлича гласовете на българските избиратели. Основните очаквания на обществото към новото правителство на страната са свързани с преодоляване на негативните последици от икономическата криза, подобряване на образа на България в Европейския съюз, борба с корупцията и организираната престъпност и гарантиране на върховенството на закона⁷. Наблюдава се и значително по-високо ниво на доверие към институциите на ЕС в сравнение със средноевропейското равнище.

⁷ Евробарометър 72, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2009 г., Национален доклад България.



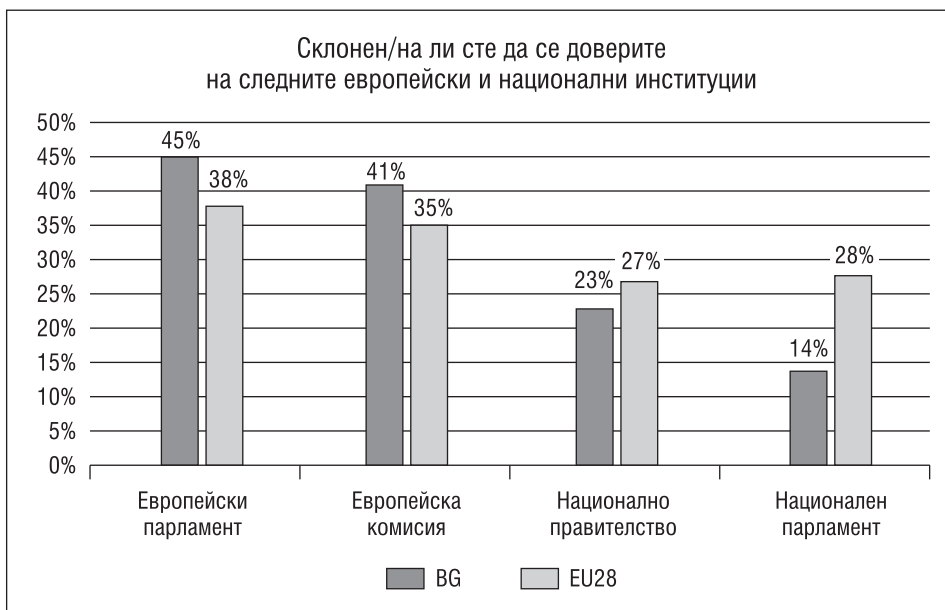
Фиг. 3: Стандартен Евробарометър 72 /
Есен 2009 - TNS Opinion & Social

Четири години по-късно по данни на „Стандартен Евробарометър“ 80 от есента на 2013 г. българските граждани запазват положителната си нагласа към Европейския съюз, въпреки разразилата се икономическа и финансова криза. По-негативни са нагласите към националните институции, което се обяснява с вътрешнополитическата обстановка. Същата година в страната се провеждат предсрочни парламентарни избори след множество протести и оставка на кабинета на Бойко Борисов. Новият министър-председател Пламен Орешарски, не е приет радушно от обществото, предложени са назначения на компрометиранни лица на високи постове, поради което напрежението в гражданските среди ескалира с искания за оставка на правителството.

И през 2013 г. социално-демографските групи от българското население, които споделят най-положителни мнения за развитието на Европейския съюз, са възрастовите групи 15-24 години (56% от тях смятат, че нещата в ЕС се развиват в правилната посока), 25-39 години (51%), българите с висше образование (56%), учащите (58%) и жителите на големите градове (52% положителни оценки).⁸ Резултатите не са изненадващи, тъй като сходни тенденции се наблюдават и в останалите европейски държави. Основните поддръжници на европейската идея са образованите млади хора.

⁸ Евробарометър 80, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2013 г., Национален доклад България.

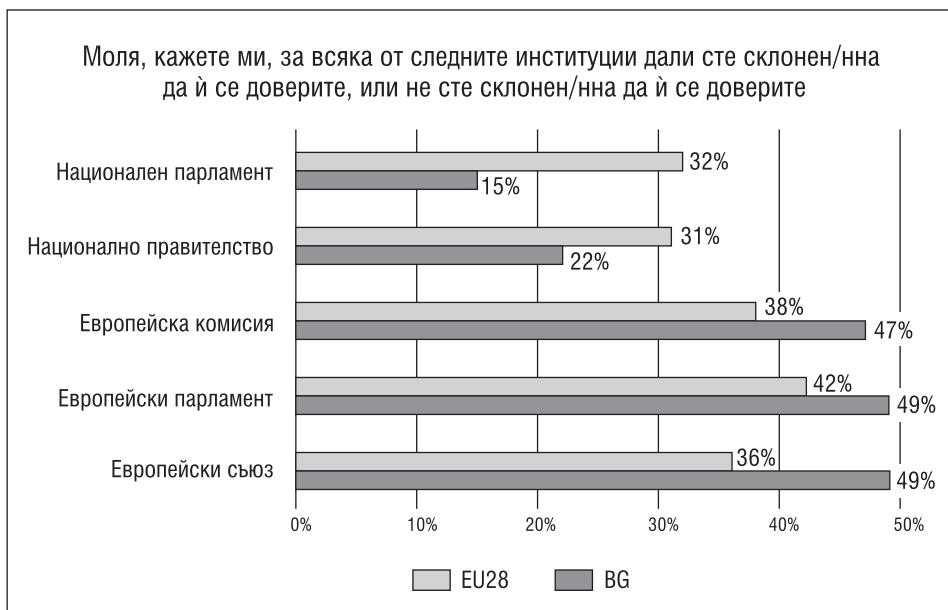
Две години по-късно, през есента на 2015 г., според Евробарометър 84 доверието в ЕС макар и значително намаляло (44%), отново е над средното за ЕС (32%). Запазва се и тенденцията към по-високо доверие в европейските институции спрямо националните такива. В същото време, обаче, изследването показва, че 47% от българите не се чувстват граждани на ЕС, което нарежда България на последно място в ЕС. Това вероятно се дължи, от една страна, на патриотичния дух, който е силно изразен в България, както сред младото, така и сред застаряващото поколение. Обичта към родината, рогния език и култура е го известна степен бариера за собственото възприемане като европейски граждани. Друг фактор е по-ниското ниво на жизнения стандарт, дължащо се на ниските доходи, които влияят отрицателно на самочувствието на българите и им пречи да се идентифицират като европейски граждани. На ниво ЕС-28 почти две трети (64%) от интервюираните виждат в себе си европейски граждани.



Фиг. 4: Стандартен Евробарометър 84 -
Вълна EB84.3 - TNS opinion & social

Въпреки предизвикателствата, пред които е изправен Европейският съюз през 2016 г., свързани с мигрантската вълна и Брекзит, общественото мнение в България по отношение на ЕС и неговите институции се запазва положително. Доверието на българите в Европейския съюз, Европейския парламент и Европейската комисия се запазва в стойности, по-високи от средноевропейското ниво на доверие и много

по-високи от доверието на българите в националното правителство и парламент.⁹



Фиг. 5: Стандартен Евробарометър 86 -
Вълна EB86.2 - TNS opinion & social

Изводи

В заключение следва да се потвърди тезата, която бе поставена в началото на доклада. Високото доверие, което поддържат българските граждани към Европейския съюз и неговите институции, до голяма степен се дължи на ниското доверие в националните институции. Европейските институции се възприемат като необходими и важни за осъществяване на натиск върху българския политически елит и националните институции. Определена роля играят недостатъчната информираност и липсата на активна гражданска позиция. Проучванията показват, че основното предимство, което българските граждани виждат в членството в ЕС, е свободното движение, възможността за образование, работа и живот зад граница. От там следва и по-високото доверие към ЕС сред младите хора и постепенното му отслабване с напредване на възрастта. Това от своя страна се дължи и на липсващото желание за информираност за ЕС у хората на средна

⁹ Евробарометър 86, „Общественото мнение в Европейския съюз“, есен 2016 г., Национален доклад България.

възраст и по-възрастните от тях. Малка част от българското общество се интересува от структурата и същинските функции на институциите на Европейския съюз не само поради тяхната сложност, но и поради фокусирането на интереса основно върху европейските средства, които получава България по линия на структурните и инвестиционните фондове и програми. Българите виждат в европейските институции подкрепа за реформиране на националните институции и особено на съдебната система в нашата страна. Те са склонни да се доверят повече на ЕС, защото според тях това е единственият начин, по който статуквото в страната може да бъде променено. Мнението на автора на този доклад е, че Европейският съюз може да бъде само един компас, който да сочи пътя, но той не е панацея за заличаване на всички белези от миналото. Българите са тези, които пишат своята история, а доверието в ЕС трябва да бъде съпътствано от промени в самите нас и в нашата държава.

Библиография:

Шикова, И. (2011), *Политики на Европейския съюз*, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", София.

Димитрова, Н., проф. д-р Ирина Колева, *„SWOT анализ на Национална стратегия „Учене през целия живот“ за периода 2014-2020“*.

Министерски съвет - портал за обществени консултации - <http://www.strategy.bg>

Официален сайт за европейско право - <http://eur-lex.europa.eu/>

Официален сайт на Европейския съюз - <http://europa.eu>

Официален сайт на Министерство на образованието и науката - <http://mon.bg/>

Паскал Фонтен, *„Европа в 12 урока“*.

Портал Европа - <http://europa.bg/bg>

Висшето образование в България 10 години след присъединяването към ЕС

Яна Трайкова
Искра Пламенова

Образованието в България и фразата „нужда от реформи“ вървят ръка за ръка в българското публично пространство. В процеса на присъединяване на страната към Европейския съюз се очертават редица предизвикателства, с които тя трябва да се справи. В официалната позиция на България по преговорната глава „Образование, професионално обучение и младеж“¹ е посочено съответствие на българското законодателство с европейското, с което сякаш усилията на национално ниво спират до там. На практика сферата на образованието има спешна нужда от национални реформи, съсредоточени върху подготовката на кадри, които да са конкурентоспособни на европейско равнище.

Тук е важно да се отбележи, че образованието не попада в изключителните компетенции на Съюза. Националните държави имат задължението да инициират и провеждат адекватни политики по отношение на образованието, а ролята на Съюза е да подпомага преодоляването на големи общоевропейски предизвикателства като застаряващи общества, усвояване на нови умения от работната сила, технологичния напредък и условията на глобална конкуренция, както и да координира образователните политики на отделните страни. Европейският съюз осъществява своята роля основно чрез европейските програми в сферата на образованието.²

¹ Позиция за преговори, глава 18 „Образование, професионално обучение и младеж“.

² Димитрова, К., И. Колева, „SWOT анализ на Национална стратегия „Учене през целия живот“ за периода 2014-2020“.

Основната програма, която подпомага образованието през периода 2007 - 2013 г. е „Учене през целия живот“. „Никога не е твърде рано или твърде късно да учиш“, философски казано, е идеята, заложена в националната стратегия „Учене през целия живот“. Основните идеи, които са застъпени в тази стратегия, се основават на европейските цели, посочени в Лисабонската стратегия от 2000 г., а именно – до 2010 година Европейският съюз да бъде „най-конкурентната и динамична, основана на знания, икономика в света, способна на устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места и по-голяма социална кохезия“. В документа на Европейския съвет³ се посочват редица актуални проблеми на Съюза, като се поставя акцент върху *образованието и обучението* като предпоставки за създаване на повече и по-добри работни места. Ключов фактор за постигане на напредък в тази насока е увеличаване на броя на професионално подготвените кадри и на завършилите висше образование.

След присъединяването на страната към ЕС, чрез приемането на редица планове и стратегии, България започва действия по изпълнение на ясно заложените критерии и достигане на поставените общоевропейски цели - повишаване на броя завършили висше образование, подобряване на качеството и ефикасността на преподаване и учене, насърчаване на мобилността и стимулиране на изследванията и иновациите. Редица фактори оказват влияние върху крайния резултат, както на национално, така и на европейско ниво. Първият завършил период 2007 - 2013 г. е силно повлиян от икономическата криза, която се превръща в своеобразна „спирачка“ за изпълнение на целите, свързани със заетостта и устойчивото развитие. Тъкмо тогава Европейската комисия предлага нова икономическа стратегия за следващото десетилетие – „Европа 2020“, в която като главни приоритети се посочват интелигентен растеж за развитие на икономика, основана на знание и иновации, приобщаващ растеж за икономика на висока трудова заетост, социално и териториално сближаване и устойчив растеж, съобразен с опазване на околната среда. Тези цели са основополагащи за изграждане на втората национална стратегия „Учене през целия живот“ 2014 - 2020 г.

Лисабонската стратегия се оказва в голяма степен неуспешна поради невъзможността да предложи универсални решения за специфичните проблеми на държавите членки и тяхната недостатъчна ангажираност за постигане на поставените цели. Поуките от провала на Лисабонската стратегия служат при подготовката на стратегията „Европа 2020“. Тази стратегия взема предвид различните степени на развитие на държавите членки в конкретни области и набелязва

³ European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions.

конкретни цели за изпълнение до края на 2020 година. Освен това, стратегията „Европа 2020“ ангажира много по-активно държавите, предвижда постоянен мониторинг на изпълнението на показателите, чиито стойности са диференцирани за отделните страни.

Настоящото изследване има за цел да докаже, че мерките, предприети в рамките на националните образователни стратегии, имат успех и съответстват на поставените европейски цели, но са изправени пред предизвикателствата на българската действителност, които водят до забавяне на изпълнението им. За целта се използва подхода на анализ на двете национални стратегии „Учене през целия живот“ (2007 - 2013 г.; 2014 - 2020 г.). Избрани са тези две стратегии, защото те са основата за осъществяване на реформи в сферата на образованието. Образованието е една от ключовите области за постигане на просперитет на една държава. Напредъкът в тази област е ключов за изпълнение на поставените цели от Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“.

За да се идентифицира напредъкът, се разглеждат изпълнените цели и тези, които не са приложени успешно на национално ниво, като това става ясно от припокриване на зададените цели и дейности в двата документа, изричното посочване на неизпълнените цели и недостигателния прогрес в хода на осъществяване на някои от тях.

За пряка съпоставка и анализ в двата документа се изследват следните ключови елементи: съвместимост на националните с европейските цели и съобразяване с европейските принципи, методи и практики и тяхната успеваемост, включването на всички заинтересовани страни, осъществяване на контрол и отчитане на напредък. В националните нормативни документи присъстват елементи от концепцията за учене през целия живот, но тяхната приложимост не е достатъчно осезаема. Референции към принципи и идеи се правят както с националните стратегии и планове, така и с оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“, „Конкурентоспособност“ и „Регионално развитие“. Отчита се нуждата от подобряване на достъпа до образование за всички, повишаване на заетостта чрез учене и гъвкавост при преминаване от един етап на обучение към друг. В поставените цели главно място заема необходимостта от нарастващо включване в образованието на български граждани от всички възрастови групи, улеснен достъп и условия за обучение, както и адаптиране към икономическите и социални промени в страната. Отговорните институции за осъществяване на поставените цели са както на национално, така и на регионално и местно ниво. Сред установените принципи на стратегията се посочва изграждането и ефективното прилагане на система от индикатори за измерване на напредъка по изпълнение на стратегията.

В стратегията от 2014 г. съществено място заема анализът на макроикономически и социални предпоставки, които оказват голямо влияние върху успеха на заложените в рамките на програмата цели. На базата на вече приключилия програмен период, процеса на преодоляване на икономическата криза и недостатъчно бързото провеждане на образователни реформи е изградена картината на постигнатото дотук.

Компоненти като участници и обхват на програмата не претърпяват особени промени спрямо първата стратегия за учене през целия живот. Новите елементи са изведени от процеса на прилагане и необходимостта от конкретни подобрения по отношение на принципите, които се прилагат. В рамките на първата стратегия приоритет е създаването на условия за *взаимодействие с цел сътрудничество* между всички заинтересовани страни. Свързването на дейността на висшите училища с бизнес сектора, неправителствените организации и социалните партньори е ключов в развитието на устойчиво взаимодействие между подготовката на кадри в професионален план и текущите нужди на пазара на труда. Това оказва пряко влияние върху заетостта на хората, завършили висше образование. Сътрудничеството е установено като такова към 2014 година, като се поставя за нова цел консултиране на различни равнища и поемане на отговорности и рискове, съобразени с партньорите в процеса на изпълнение на стратегическите цели.

Желанието за *приобщаване на повече участници* преминава от нуждата за информираност и достъпност към акцентирание върху многообразието както на заинтересованите страни, така и на формите на тяхното обучение. Принципът за *измеримост* на напредъка в процеса на осъществяване на програмата е отбелязан като предстоящ за изграждане в първата стратегия. Към началото на втория програмен период се акцентира върху нуждата от повишаване на възможностите за проследяване и измерване на изпълнението на образователните цели.

Принципът на *децентрализация* при разпределяне на правомощия между отговорните органи, от друга страна, не намира особена реализация в сравнителната картина на ключови особености на стратегията. Формулировката му присъства отново – индикатор за това, че на практика той не е бил приложен в рамките на приключилия период.

Принципът за поддържане на *качество* на постигнатите образователни цели е формулиран като фактор за успех в създаването на конкурентоспособна среда и успешното участие на всички заинтересовани страни в нея. Акцент върху този принцип е поставен на базата на

изведени данни на Евростат по редица показатели (намаляващ относителен дял на завършилите висше образование на възраст 30-34 г., намаляващата заетост на младите хора, завършили висше образование и др.), обуславящи нуждата от качествен напредък на страната в областта. Основната посочена цел е образованието и обучението да бъдат организирани и насочени към придобиване на ключови компетентности от всички учещи, а в институционално отношение да се подобри ефективността и гъвкавостта на системите за осигуряване на качествено образование.

В националната стратегия от 2008 г. се поставя за цел социалната *мобилност чрез учене* и развитието на нова форма на интеграция посредством образование в рамките на Съюза. Секторна програма „Еразъм“ е насочена към повишаване качеството на висшето образование. Програмата спомага изграждането на Европейското пространство за висше образование и насърчава иновативните процеси и трансфера на знания и технологии във висшето образование. Действията, предприети в рамките на периода 2007 - 2013 г., могат да бъдат класифицирани като успешни, тъй като прогресивно се увеличава броят на висшистите, вземащи участие в нея – за 2013 година това са 1952 български студенти.⁴ Националната стратегията от 2014 г. регистрира досегашния успех и насърчава развитието и увеличаването на участници по програма „Еразъм + “. Изследвания на „Евробарометър“ сочат повишеното търсене и интерес на българските работодатели към кандидати, придобили „меки“ умения чрез неформално обучение в рамките на „Еразъм + “.

Първата стратегия е поставена и цели изграждане на система на *трансфер и натрупване на кредити*, която да улесни обучението на студенти в различни европейски университети и приравняването на хорариуми. Тази цел е изпълнена до края на програмния период и вече е факт при съставянето на следващата стратегия от 2014 г. - признаването на кредити се осъществява по европейската система ECTS.

В една от новите приоритетни цели – създаването на системи за гарантиране на качеството на „Учене през целия живот“, насочени към учебното съдържание, учебната среда, методите за оценяване, съвременните форми на обучение, квалификацията на обучаващите и други, има отбелязан напредък. Във висшите училища са изградени и функционират вътрешни системи за оценяване и поддържане на качеството на обучението и на академичния състав. Специализираният

⁴ Официален сайт на Европейската комисия, раздел програма „Еразъм“ - <http://www.erasmusprogramme.com/>.

гържавен орган за оценяване, акредитация и контрол на качеството в системата на висше образование е Националната агенция за оценяване и акредитация към Министерския съвет. Тя е член на Европейската асоциация за осигуряване качеството във висшето образование (ENQA) и е вписана в Европейския регистър на агенциите за осигуряване на европейско качество във висшето образование (EQAR). Други инструменти за оценяване на качеството са т.нар. *рейтингова система за висшите училища* в Република България, както и специализирана информационна система с включени регистри на студенти, преподаватели и банки, отпускащи студентски кредити.

Изпълнението на заложената цел от първата стратегия е затруднено и от недостатъчния административен капацитет. При отчитане на постигнатото в началото на съставяне на втората стратегия е посочена необходимост от подобряване на координацията и повишаване на административния капацитет за планиране, наблюдение и оценка на политиката за учене през целия живот на национално, областно и местно ниво, стимулиране на научните изследвания и анализи, както и засилване на работата за събиране на достатъчно количество статистически данни за информационното осигуряване на процесите в политиката за образование и обучение. Този проблем е многокомпонентен и силно затрудняващ дейностите по изпълнение на стратегията, което става причина за поставянето му като цел за преодоляване и в стратегията от 2014 година.

Към целите, допринасящи конкретно към развитие на висшето образование, е заложено насърчаването на придобиване и повишаване на професионалната и педагогическа квалификация на академичния състав. За осъществяването на тази цел допринася приетият през 2010 г. Закон за развитие на академичния състав, фокусиран върху модернизация на системата за кариерно израстване на преподаватели във висшите училища. Следваща стъпка, предвидена в новата стратегия, цели поощряване на институциите да инвестират в професионално развитие на научно-преподавателския състав.

Като по-конкретни цели, допринасящи за максимално близко сътрудничество между висши училища и бизнес, се посочват активното участие на бизнеса в разработването и осъществяването на учебни планове и програми, както и създаването на политики за трудовия пазар, насърчаващи наемането на завършващи висше образование кадри.

Важен фактор, обуславящ цели от двете стратегии, е развитието на научноизследователска дейност. Насърчаването на този вид дейност цели включването на съвременни информационни и комуникационни технологии, както и осигуряването на финансов и админи-

стративен капацитет за извършване на дейности в това направление. Към момента на изготвяне на втората стратегия за учене през целия живот особено голям напредък в тази сфера не е отбелязан. Поставените цели са съответстващи на тези от предходната стратегия – насърчаване на участието, стимулиране на повече дейности в областта, създаване на допълнителни финансови стимули и осигуряване на стипендии за специални постижения в науката и иновациите.

Като голям проблем се счита и липсата на механизми за докладване на резултати и следене на изпълнението на стратегията. Отчита се нуждата от създаване на гъвкавост в координирането на национално и местно ниво на дейности и практики, както и тяхната отчетност в годишен доклад.

След анализиране на двете национални стратегии се стига до заключението, че все още съществуват комплексни пречки, които забавят пълното осъществяване на дейности за учене през целия живот. Сред основните пречки пред изпълнението на целите, поставени в стратегиите, могат да бъдат посочени недостатъчна информираност на обществото за предлаганите ефективни възможности за учене през целия живот, все още недостатъчната комуникация бизнес – висше образование, отчетността на дейностите по програмата и административната „спирачка“.

Макар и съответстващи на поставените на европейско ниво цели, някои от поставените в националната стратегия цели остават неосъществени на практика до завършилия първи програмен период до 2013 г. Изграждането на съгласувана и адаптивна към промените система за образование и обучение, която обхваща ученето във всичките му степени и във всички негови аспекти, е отбелязано като слаба страна в процеса на приложение на стратегията на национално ниво.⁵ Амбициозната стратегия „Европа 2020“ цели преодоляването на тези пречки, както и осъществяването на досегашните и нови цели в сферата на висшето образование.

Вземайки предвид важността на заложените на европейско ниво цели, приоритетно за страната остава отстраняването на национални пречки пред развитието на образованието. Безспорната нужда от реформи трябва да се осъществи бързо, за да има качествена и осезаема промяна до края на текущия програмен период, както и напредък по достигане на заложените цели в националната стратегия.

⁵ Димитрова, К., И. Колева, „SWOT анализ на Национална стратегия „Учение през целия живот“ за периода 2014 - 2020“.

Библиография:

Официален сайт на Европейския съюз - <http://europa.eu>

Министерски съвет - портал за обществени консултации - <http://www.strategy.bg>

Официален сайт на Министерство на образованието и науката - <http://mon.bg/>

Официален сайт за правото на ЕС - <http://eur-lex.europa.eu/>

Портал Европа - <http://europa.bg/bg>

Шикова, И. (2011), *„Политики на Европейския съюз“*, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, София.

Фонтен, П., *„Европа в 12 урока“*.

Димитрова, К., И. Колева, *„SWOT анализ на Национална стратегия „Учене през целия живот“ за периода 2014 - 2020“*.

Изгубени на границата – бежанците в България

Захари Ваклинов

Развиващите се конфликти в Близкия изток след Арабската пролет, политическата нестабилност от все по-нарастващото влияние на Ислямска държава и продължителните атаки над цивилни са основните фактори за нарастващите бежански потоци към Европейския съюз. Повече от половината от търсеците закрила у нас са сирийци, което е резултат от отчаяното бедствено положение в родината им. Дали България е подготвена да се справи с предизвикателствата от бежанската криза, които се отразяват преди всичко в политически и психологически план върху българското общество, отколкото в икономически и социален?

Този доклад цели да предизвика размисли върху бежанската криза в Европа, като анализира фактите и миграционната политика в България, в отговор на нарастващите ксенофобски и дискриминационни настроения към бежанците.

Нагласи на българското общество към бежанците

Според социологическо проучване на агенция „Сова Харис“, което целеше да се получи обективна картина за отношението в страната към бежанците, както и към политиката на държавата по проблема, едва 28% от анкетираните пълнолетни българи смятат, че ЕС трябва да помага на бежанците. Близо 47% от анкетираните смятат, че Европейският съюз не трябва да помага на бежанците, търсеци убежище на територията му. Най-често изтъкваните доводи са нагласите, че:

- заедно с бежанците в Европа влизат терористи;
- България е бедна държава и не може да отдели средства за бежанците;

- бежанците са опасни и представляват заплаха за националната сигурност;
- бежанците представляват заплаха за икономиката на ЕС;
- бежанците нямат място в Европа, а би трябвало да търсят убежище в най-близката мирна държава в своя регион;
- бежанците са хора с друг менталитет, друга религия и голяма част от тях не биха могли да възприемат европейските ценности и модел на поведение, не биха могли да се интегрират в европейското общество;
- нараства опасността от разпространение на ислямизъм в Европа.

Близо 54% от българските жители не са съгласни, че държавата ни трябва да прояви солидарност с решението на Съюза и да приеме полагащата ѝ се квота (1500) бежанци. Около 74% от пълнолетните жители на страната считат, че бежанците ще бъдат в тежест на икономиката на България. Противоположното мнение се споделя от около 3% от хората, според които бежанците биха могли да помогнат за развитието на икономиката ни. Според 60% от анкетираните жители бежанците представляват заплаха за националната сигурност на България. На противоположния полюс са около 15% от пълнолетните жители на страната. Според тях бежанците не представляват заплаха за националната сигурност на страната.

Почти половината от анкетираните смятат, че държавата ни е неспособна да осигури условия за интеграция на бежанците. От една страна, младите считат, че поради различната култура и религия на бягащите от конфликта в Сирия и Ирак сме немошни да осигурим условия за интеграция. От друга страна, по-възрастните граждани (над 40-годишна възраст) приемат бежанците повече като заплаха от проникване на ислямски екстремисти (което не се отрича, че се случва). Всеки пети от тях споделя мнението, че благодарение на бежанската вълна в Европа проникват терористи и по този начин се засилва опасността от терористични действия на Стария континент. От проучването е видно, че е налице обръкваност на обществените нагласи в България, които са лесно податливи на разнопосочни и дезориентирани публични интерпретации от страна на медиите. Основните изводи, които могат да се направят въз основа на резултатите от проведеното проучване на общественото мнение за отношението на българското население към бежанците, както и от наблюдението на общественото мнение в социалните медии (най-вече Facebook), са следните:

- В България отношението към бежанците и към миграционния проблем като цяло не е еднозначно. Близо 47% от пълнолетните

български граждани смятат, че ЕС не трябва да помага на бежанците, търсещи убежище на територията му. На противоположното мнение са 28% от хората.

- Според 60% от пълнолетните жители на страната бежанците представляват заплахата за националната сигурност на България. На противоположния полюс са около 15% от хората.
- Преобладават скептичните възгледи относно ангажимента на България да приеме определена квота бежанци. Близо 54% от пълнолетните жители на страната не са съгласни държавата ни да прояви солидарност с решението на ЕС и да приеме полагащата ѝ се квота бежанци.

Като общ извод, българското общество е натоварено с редица страхове спрямо бежанците, но много малка част от него (около 5%) е ксенофобски настроено.

Политики на българската държава за справяне с нелегалния трансфер на мигранти

Република България със своята 752-километрова южна граница, 259 км от които са с Турция и 493 км – с Гърция, е белязана като основен транзитен коридор за мигранти, преминаващи от юг, запътващи се на запад през Сърбия към Западна Европа. Според интервю на жена от Ирак, проведено през 2007 г., отразено в немско-американската книга *Migration in, from, and to Southeastern Europe*: „Те всички използват България като транзитен коридор, за да преминат по запад, където условията са по-добри. Идват тук, защото е най-близкото място до Турция и каналджиите са развили своите маршрути по-добре. Всички те идват, подкрепени от каналджиите.“

Тревожен е фактът, че се наблюдава увеличаване на броя на каналджиите, подпомагащи незаконното влизане и излизане на граждани на трети страни. Те разработват и нови обходни маршрути през Черно море за превеждане на изчакващите в Турция хора не към България, а към румънския бряг. Това допълнително утежнява ситуацията и застрашава живота и здравето на търсещите закрила. Според „Билдцайтунг“, който се е съобил с доклад на германското правителство, озаглавен „За развитието на ситуацията с мигрантите в България“, от месец май 2016 г., след затварянето на балканския маршрут, се наблюдават значителни пропуски при контрола на влизащите. Споменати са и групите доброволци, които задържат и преследват преминалите границата ни бежанци, за които еврогенералът Елмар Брок коментира: „В държава от ЕС са недопустими такива частни граждански отряди, които излизат на лов за бежанци“.

От януари 2017 г. депутатите в тогавашния парламент по предложение на партията „АБВ“ гласуват и приемат на първо четене поправки в Наказателния кодекс, относно наказанието на каналджиите: минимум 5 години затвор. Въпреки това все повече сънародници предприемат каналджиството като нов тип „бизнес“, качвайки цените си за транспорт до Сърбия и Румъния. Държавата все още не е предприела сериозни мерки, въпреки че от 2016 г. по южната ѝ граница – на ГКПП „Капитан Ангреево“, функционира Европейската агенция за гранична и брегова охрана.

Политики на българската държава за справяне с притока на мигранти

Според данни от Държавната агенция за бежанците големият наплив на мигранти към България започва през 2013 г., когато държавата получава 7144 молби за предоставяне на международна закрила. В следващите години броят нараства драстично, като през 2015 - 2016 г. молбите са най-много – близо 40 000 за двете години. В таблицата е систематизирана информацията за лицата, потърсили закрила и взетите решения за периода 2015 - 2017 г.:

Година	Брой лица, потърсили закрила	Предоставен статут на бежанец	Предоставен хуманитарен статут	Отказ	Прекратено производство	Общ брой решения
2015	20391	4708	889	623	14567	20787
2016	19418	763	587	1732	8932	12014
2017 (към 31 март)	1337	293	324	745	2987	20787

По данни на Държавната агенция за бежанците.

В случай, че чужденецът не може да удостовери влизането си в страната по законоустановения ред и не подаде молба за предоставяне на международна закрила, същият се настанява в специални домове за временно настаняване на чужденци към дирекция „Миграция“ на Министерството на вътрешните работи и спрямо него се предприемат мерки съгласно Закона за чужденците в Република България.

Всеки чужденец може да поиска предоставяне на международна закрила в Република България. В случай, че такова лице подаде молба за закрила, с него се провежда производство по реда на Закона за убежище-

мо и бежанците (ЗУБ). ЗУБ предоставя възможност молбата да бъде подадена и пред друг държавен орган, като в този случай административният орган е длъжен незабавно да я изпрати на Държавната агенция за бежанците (ДАБ) за регистрацията в законоустановения 6-дневен срок.

Всяка молба се разглежда индивидуално, обективно и безпристрастно, като се вземат предвид всички релевантни факти, обстоятелства, и доказателства в подкрепа на заявените основания за търсената закрила. В случай че чужденец заяви желанието си за предоставяне на закрила, след подаването на молбата същият подлежи на регистрацията. Непосредствено преди регистрацията, кандидатът получава екземпляр от указанията за правата и задълженията му като търсецо закрила лице. При явяването си чужденецът следва да представи на регистратора всички необходими документи, удостоверяващи самоличността му. Процесът на регистрацията включва събиране на лични данни, снемане на пръстови отпечатъци и фотографиране, като лицето се подлага и на медицински преглед. След извършване на действията по регистрацията се определя дата за провеждане на интервю. За всяко интервю и за подписване на протокол от проведено интервю на кандидата се връчва покана, в която интервюиращият орган определя дата и час за явяване. При необходимост в хода на административното производство с лицето могат да бъдат провеждани и допълнителни интервюта, като за датата на всяко следващо интервю чужденецът се уведомява с индивидуална покана.

Чужденците, получили убежище или статут на бежанци, имат правата и задълженията на български граждани, с изключение на правото да участват в избори за държавни и местни органи, в национални и местни референдуми, както и да участват в създаването и да членуват в политически партии, да заемат длъжности, за които със закон се изисква българско гражданство, да бъдат военнослужещи, както и други ограничения, изрично предвидени със закон – **чл. 31, ал. 2 и чл. 32, ал. 1 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ)**.

Съгласно **чл. 32, ал. 2 от ЗУБ** чужденците с предоставен хуманитарен статут има правата и задълженията на чужденци с разрешено постоянно пребиваване в Република България.

Всички лица, получили международна закрила в Република България, имат право да се регистрират в поделенията на Дирекция „Бюро по труда“ (ДБТ) по постоянен или настоящ адрес, като представят документ за самоличност; документ, удостоверяващ адресна регистрацията по настоящ адрес (в случаите, когато регистрацията в ДБТ се извършва по адрес, различен от вписания в документа за самоличност) и заявление-декларация по установен образец, попълнена задължително на български език.

Съгласно **чл. 70, ал. 3 от Закона за насърчаване на заетостта** не се изисква разрешение за работа на чужденци, на които е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут.

Право на трудова заетост имат и лица, които са в процедура по предоставяне на международна закрила.

Съгласно **чл. 29, ал. 3 от ЗУБ (изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16. 10. 2015 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2016 г., в сила от 21. 05. 2016 г.)** чужденците имат право на достъп до пазара на труда, включително да участват по програми и проекти, финансирани от държавния бюджет или по линия на международно или европейско финансиране, ако производството не приключи до 9 месеца от подаването на молбата им за международна закрила поради независещи от тях причини.

Лицата, регистрирани в Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (ДАБ при МС) през периода 16. 10. 2015 г. - 20. 05. 2016 г., могат да се ползват с правото си по **чл. 29, ал. 3 от ЗУБ**, ако производството им не е приключило до 3 месеца поради заварено положение.

ДАБ при МС издава служебни бележки на чужденците, с които удостоверява правото им на работа, при писмено заявление от тяхна страна.

Не се изискват разрешения за работа на чужденци, ползващи се с правата по **чл. 29, ал. 3 от ЗУБ (чл. 4, ал. 1, т. 15 от Наредбата за условията и реда за издаване, отказ и отнемане на разрешения за работа на чужденци в Република България (НУРИООРРЧРБ))**, като за наемането им на работа е необходимо да представят служебната бележка, издадена от агенцията.

В случай на наемане на търсещ закрила чужденец с право на работа има изискване към работодателя. Същият в седемдневен срок от сключване на трудовия договор трябва да подаде декларация в Дирекция „Бюро по труда“ по месторабота на основание **чл. 4, ал. 6 от НУРИООРРЧРБ**. Към декларацията се прилага копие на регистрационната карта на чужденеца и служебна бележка, издадена от ДАБ при МС, която удостоверява правото му на работа.

Търсещите закрила чужденци с право на работа не могат да се регистрират в поделенията на Дирекция „Бюро по труда“, тъй като не притежават документ за самоличност. Регистрационната карта, издавана от ДАБ при МС не удостоверява самоличността на чужденеца, съгласно **чл. 40, ал. 3 от ЗУБ**, а удостоверява, че е в производство по предоставяне на закрила.

Лицата с предоставена международна закрила, които не могат да представят документи, удостоверяващи тяхната квалификация, и желаят да упражняват регулирана професия в Република България,

могат да получат достъп до упражняване на такава професия по реда на Закона за признаване на професионални квалификации.

Съгласно **чл. 37а, ал. 1 от ЗУБ** на чужденците с предоставено убежище или международна закрила в Република България се предлага сключване на споразумение за интеграция, в което се определят техните права и задължения, както и правата и задълженията на съответните гържавни или общински органи, като условията и редът за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението се определят с наредба, приета от Министерския съвет (**чл. 37а, ал. 2 от ЗУБ**).

С постановление № 208 от 12 август 2016 година Министерският съвет прие Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденци. В Наредбата са определени конкретни дейности, които трябва да се извършват от Агенцията за бежанците, Националното сдружение на общините в Република България, Министерството на образованието и науката, кметовете на общините, съответната районна здравноосигурителна каса и съответното териториално поделение на Агенцията по заетостта.

Ангажиментите на ДАБ при МС са организирани и провеждани на информационни кампании за представяне на общините; водене на регистър на общините, заявили интерес за интеграция, и за броя на лицата, с които могат да бъдат сключени споразумения; изготвяне на интеграционен профил на чужденеца по време на процедурата за предоставяне на убежище или международна закрила и информирането му за възможността за сключване на споразумение за интеграция.

Интеграционният профил, който се изготвя от агенцията, включва информация, свързана с възрастта, пола, семейното положение, гражданството, нивото на образование, наличието на професионален опит и професионална квалификация, умения, здравен статус и друга важна информация относно чужденеца.

Предвидено е ДАБ при МС да предоставя информация за чужденци, заявили желание да сключат споразумение за интеграция, на кметовете на общините, включени в регистъра по **чл. 2, ал. 3 от Наредбата**.

Приемащата община има задължението да изготви индивидуален интеграционен план заедно със споразумение за интеграция, в което определят правата и задълженията на чужденеца с предоставено убежище или международна закрила, както и правата и задълженията на кмета на общината.

Данните по страна на произход сочат, че лицата, потърсили международна закрила в България, са предимно от Афганистан (51%), Ирак

(23%), Пакистан (11%) и Сирия (11%) – гражданите на тези страни са общо 96% от всички 12 657 лица, потърсили закрила. За същия период статистиката показва, че 33% от търсещите закрила са деца. По възраст най-висок е дялът на лицата от 18 до 34 г. – 56%, а на тези в трудоспособна възраст – 66%. По пол 81% от лицата са мъже, а 19% – жени. За същия период лицата без образование са били 25%, с начално образование – 27%, с основно образование – 25%, със средно – 16% и образование над средно – 5%.

Държавната агенция за бежанците оказва съдействие при търсенето и намирането на работа на чужденците. Тези лица се консултират от социални експерти на ДАБ при МС по въпроси, свързани с трудовата заетост и процеса на търсене и намиране на работа, относно признаване на професионална квалификация от страна на произход, правата и задълженията, възможностите за професионално обучение и се информират за свободни работни места.

От началото на годината над 50 лица са потърсили съдействие от ДАБ при МС за устройване на работа. Всички те са насочени към подходящи според образованието и професионалния им опит свободни работни места.

Основни сектори, в които работят бежанци, са: търговия (с дрехи, обувки, чанти, играчки, стоки за бита, хранителни стоки), комунално-битови услуги (фризьорски, бръснарски и козметични салони), забедения за бързо хранене, автосервизни услуги, шивашки предприятия и заводи за производство на различни изделия. Тези сектори са характерни с голямо движение на работната сила.

По-големи фирми, които са проявявали интерес и са наемали на работа бежанци, са: кол центровете „Трейд 24“ и „Телъс Интернешънъл“, „Етем груп“ (завод за производство на индустриални алуминиеви профили) в град София, „Пирин-Текс“ (фабрика за конфекция) в град Гоце Делчев, завод „Конвой“ в гр. Нови Искър, верига магазини „Про Маркет“ и забедения за хранене „Алагин фуудс“.

От началото на годината работодатели от различни сфери на дейност са подали заявка в ДАБ при МС за наемане на бежанци на свободни работни места. Повечето от тях преди да предложат работа на бежанците са търсили безуспешно кадри сред безработните български граждани, регистрирани в бюрата по труда.

Обявените свободни работни места изискват разнообразна квалификация - има позиции както за специалисти с висше образование (инженери, компютърни специалисти, лекари и др.), така и предложения, изискващи по-ниска образователна степен или квалификация (животновъдци, работници в преработвателната промишленост, шивачи, монтьори, готвачи и др.).

Някои от предложенията включват предоставяне на безплатно жилище, а трудовете възнаграждени в зависимост от естеството на работата и позицията варират от 500 до 1500 лева месечно.

Заклучение

От проучването е видно, че е налице обърканост на обществените нагласи в България, която е лесно податлива на разнопосочни и дезориентирани публични интерпретации от страна на медиите. Българското общество е натоварено с редица стракове спрямо бежанците, които, от една страна, са оправдани – в Западна Европа отдавна има мигранти, но в България е нещо ново и предизвиква страх и несигурност. Българското общество трудно може да разграничи бежанците от икономическите мигранти или престъпниците.

Тревожен е фактът, че се наблюдава увеличаване на броя на каналджиите, подпомагащи незаконното влизане и излизане на граждани на трети страни. България не е в Шенгенската зона и това стимулира този процес. По този повод сържавата трябва да затегне мерките за сигурност.

Според български офицер, който работи по линия „Фронтекс“ в Италия, сирийците се разпознават по доброто облекло, образованието и английския език. Ако обикновеният българин запомни тези фактори, направи малко проучване и прояви известна солидарност, е много вероятно ксенофобската вълна в България да бъде преодоляна и страната да не бъде запомнена като една от най-отрицателно настроените членки на Съюза, както се случва с Унгария, Чехия и Словакия.

Библиография:

Информационен портал за неправителствените организации в България - <http://ngobg.info/>

Дирекция „Миграция“ към Министерство на вътрешните работи - <http://migration.mvr.bg/default.htm>

Държавна агенция за бежанците - <http://www.aref.government.bg/>

Кючуков, Л., *Влияние на бежанската криза върху българското общество и българската политика: стракове, но не омраза*. Свалено от Фондация „Фридрих Еберт“ - Бюро България - <http://library.fes.de>

Борбата с престъпността – обща кауза на ЕС или отделна задача на всяка държава

Даниела Янчева

Европейският съюз е уникална международна организация с наднационален характер и без аналог – такова определение можем най-често да срещнем измежду източниците на тази тема. Какво обаче всъщност означава това определение и къде се корени тази прословута негова „уникалност“?

През последните години сме свидетели на силна вълна от евроскептицизъм не само сред европейските граждани, но и сред някои от политическите лидери в държавите членки и политическия елит в глобален мащаб. Великобритания избра да напусне Европейския съюз, а американският президент Доналд Тръмп предвещава разпадането му.

Една от причините евроскептицизмът да вземе връх през последните години е именно невъзможността на Съюза да се справи с проблеми от транснационален мащаб, каквито са мигрантската криза и терористичните атакти. Правителствата и гражданите на държавите членки все повече губят доверие в идеята за наднационализма като алтернатива за решаване и на вътрешни, и на трансгранични въпроси. В настоящия доклад ще се съсредоточа върху една от тези сфери, която има както национално, така и транснационално значение – престъпността. Дали става дума за убийство на територията на една държава членка, извършено от гражданин на друга, или за терористичен акт, подготвен на територията на няколко държави от ЕС - престъпността в рамките на Съюза засяга всяка една държава и затова противодействието би трябвало да се осъществява в обща рамка.

Задачата на този доклад е с фокус върху вече постигнатата интеграция в сферата на правосъдието и вътрешните работи. Разглеж-

гайки поотделно основните инструменти за изпълнение на тези цели и представяйки конкретни постижения на Европейския съюз, изследването цели да представи практическата гледна точка за „Зоната за свобода, сигурност и правосъдие“ – онази ценност, която бащите на Европейския съюз са виждали в най-смелите си мечти.

Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи

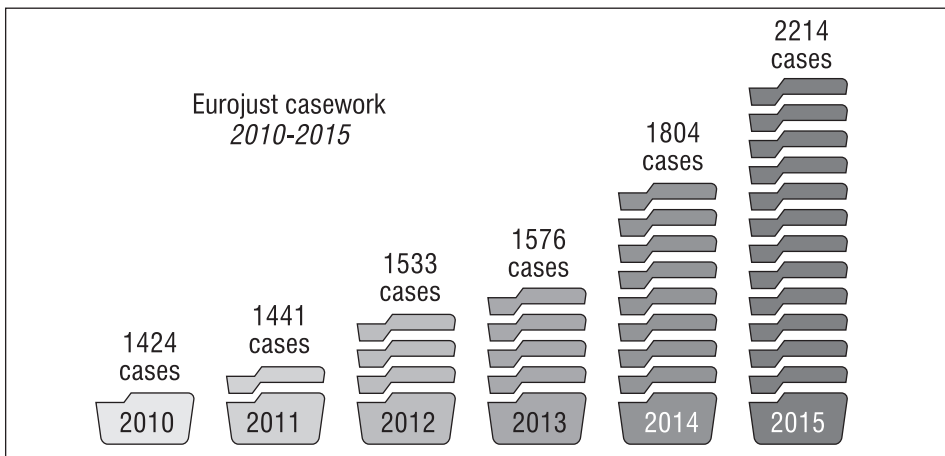
С Договора от Маастрихт (влязъл в сила на 1 ноември 1993 г.) се въвежда едно ново измерение на интеграционните процеси и то представлява институционализирането на сътрудничеството в сферата на правосъдието и вътрешните работи (т.нар. „трети стълб“ от Маастрихт). Това включва области на действие като бежанци, имиграция, контрол по външните граници на ЕС, наркотици, международна измама, защита на личните данни, гражданско и наказателно правосъдие, митническо сътрудничество, полицейско сътрудничество с фокус върху международната престъпност и тероризма. Институционализирането на всички тези дейности се налага поради вече напълно функциониращия единен пазар, от който произтичат четирите свободи на движение (стоки, услуги, хора и капитали). При наличието на изброените фактори, справянето с проблемите, произтичащи от четирите свободи, вече не може да се осъществи само на национално ниво и се налага сътрудничество и диалог между митниците, полицейските служби и правосъдните органи на страните членки. Именно по тази причина възникват европейските органи за съвместна работа в тази сфера.

Тяхната роля е от изключителна важност, защото се осъществява контрол върху дейността на различните физически и юридически лица в рамките на ЕС. За да бъде идентифицирана, например, финансова измама, извършена от фирма, чиито седилище и дъщерни клонове се намират в различни държави, е необходимо тясно сътрудничество и обща база данни. От друга страна, ако възникне противоречие между правосъдните системи в две държави членки, се появява нуждата от наднационален орган, който да подпомогне дейностите и да разреши проблема.

Основни органи на ЕС в рамките на сътрудничеството

Евроджъст или Европейското звено за съдебно сътрудничество е създадено през 2002 г. Задачата му е да подкрепя и подсилва координацията и сътрудничеството между националните власти в борбата с тежката трансгранична престъпност, засягаща Европейския съюз.

Тази структура е съставена от 28 представители от всяка страна членка, които са опитни съдии, прокурори или полицейски служители. Основната дейност на Евроджъст се изразява в координирането на националните власти на всеки етап от наказателното разследване и производство. Решаването на практически проблеми, възникващи от различията в правосъдните системи на гържавите от ЕС, също се явява основна задача на представителите (принципът за взаимно признаване на съдебни решения в отделните сфери води до някои пречки, цо се отнася прилагането на *acquis communautaire*).



Брой дела, поети от Евроджъст

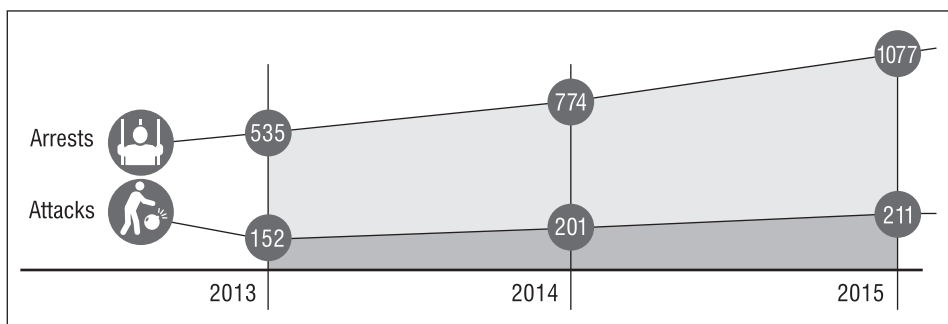
Източник: „L'agence européenne judiciaire Eurojust voit le nombre de ses dossiers „terrorisme“ tripler“, 26.12.2016, <http://securiteinterieurefr.blogspot.bg/2016/12/lagence-europeenne-judiciaire-eurojust.html>

Съветът по правосъдие и вътрешни работи (Съветът ПВР) се състои от министрите на всички гържави - членки на ЕС, отговарящи за правосъдието и вътрешните работи. Съветът ПВР приема важни законодателни актове, които предоставят висока степен на защита на основните права, произтичащи от европейското гражданство. Политиките за съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, убежището и имиграцията, гражданската защита и борбата с тежката и организираната престъпност и тероризма също са в сферата на действие на Съвета ПВР.

Европейската съдебна мрежа по наказателни дела (ЕСМ) е създадена през 1997 г. и представлява мрежа от точки за контакт на гържавите членки, подбрани сред съдебните или други органи със специални отговорности в областта на международното съдебно сътрудничество. В основата на ЕСМ стои следният принцип: да се определят във всяка

гържава членка съответни лица, които играят важна роля в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с цел създаване на мрежа от експерти, която да гарантира правилното изпълнение на молби за правна взаимопомощ.

Европол (Европейската полицейска служба) е правоприлагаща агенция на ЕС, чиято главна задача е да подпомага съответните органи от страните членки. Европол служи като център за информация относно престъпни дейности. В неговата структура работят професионално обучени криминални анализатори, които подпомагат ежедневните разследвания на националните агенции.



Брой на арести, извършени чрез Европол

Източник: *Europol: 211 terrorist attacks carried out in EU Member States in 2015, new Europol report, 20/07/2016, <http://europa.rs/europol-211-terrorist-attacks-carried-out-in-eu-member-states-in-2015-new-europol-report-reveals/?lang=en>*

Европейската заповед за арест (ЕЗА) е опростена трансгранична съдебна процедура за предаване с цел наказателно преследване или изпълнение на наказание лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане. Заповед, която е издадена от съдебен орган на една гържава - членка на ЕС, е валидна за цялата територия на Европейския съюз.

Данни за прилагане на европейска заповед за арест

	2010	2011	2012	2013	2014	Общо
Издадени заповеди	252	226	271	219	228	1196
Арести	141	151	148	170	156	766
Предали се доброволно	133	136	136	127	143	675

Източник: „*The European Arrest Warrant*“, Chris Northcott, 04.05.2016, <http://www.ukipdaily.com/european-arrest-warrant/89>

Сътрудничеството между различните органи

Европол и Евроджъст

Европол и Евроджъст са две допълващи се агенции, които работят в сферата на борбата с транграничната престъпност, засягаща две или повече държави членки (Weyemberg, Armada & Briure, 2014, p.12).

Въпреки че двете агенции са създадени в различни етапи от развитието на ЕС и теоретично полетата им на действие са различни, те развиват множество дейности съвместно. Една от тях е създаването на т.нар. Съвместни екипи за разследване (Joint Investigation Teams). Те представляват група от органи на властта от две или повече държави членки, които си сътрудничат с определена цел в ограничен период от време, извършвайки наказателно разследване и съставяйки професионални екипи. И двете агенции разполагат с компетенции, които се различават по обхват. Счита се, че Евроджъст играе ключова роля в осъществяването и подпомагането на Съвместните екипи за разследване и значително е преодолена съпротивата на държавите членки по изпълнението на този инструмент (Weyemberg, Armada & Briure, 2014, p. 21).

Друг важен момент при сътрудничеството между двете агенции са общите срещи и обмена на информация. Това се случва на различни нива, включително и между дирекциите за анализи.

Разбира се, освен положителните статистики за разрешени случаи и разкрити престъпления съществуват и негативни аспекти в сътрудничеството между двете агенции и един от тях е финансирането на съвместните екипи за разследване. Все още съществуват противоречия относно разпределението на бюджета на този ресор, като често пъти се получава т.нар. двойно финансиране, което оцветява бюджета на Съюза. Друг негативен момент се проявява в притесненията на членовете на Евроджъст, че в срещи на Европол участват и съдебни власти и се обсъждат въпроси от съдебен характер, без прякото участие на Евроджъст в дискусиите (Weyemberg, Armada & Briure, 2014, p. 20).

Евроджъст и Европейската съдебна мрежа по наказателни дела

В своята същност Евроджъст и Европейската съдебна мрежа по наказателни дела имат подобни функции – събирайки органи в сферата на международното съдебно сътрудничество, да улесняват съвместната им работа. (Weyemberg, Armada & Briure, 2014, p. 28). Европейската съдебна мрежа по наказателни дела обаче има различен статут от този на агенция – институционалната ѝ същност е силно ограни-

чена. По тази причина тя представлява различно ниво на правна интеграция. Нейните точки за контакт в отделните държави си сътрудничат както със собствените си национални съдебни органи, така и с тези от други държави членки. Евроджъст и Европейската съдебна мрежа по наказателни дела осъществяват съвместно сътрудничество на базата на консултация и взаимно допълване. Това на практика означава, че се осъществява координиране на дейностите, особено между точките на контакт на една държава членка, представителя на същата в Евроджъст и националните кореспонденти за Евроджъст и Европейската съдебна мрежа по наказателни дела. И двете страни имат задължението да информират своите партньори при наличието на случай, с който отсрещната страна има по-големи компетенции да се справи. И двете звена могат взаимно да си изпращат покани за присъствие на общи събрания.

Като риск при сътрудничеството между двете звена може да се отбележи липсата на ясно определени критерии за преразпределение на казуси и рискът от застъпване при прилагане на компетенциите (Weuemberg, Armada & Briure, 2014, p. 28). Фактори, които обуславят този риск, са например националните законодателства, които при транспониране на решение на Евроджъст правят невъзможно преразпределянето на казуса към Европейската съдебна мрежа по наказателни дела, тъй като съществува задължение казусът да бъде решаван на национално ниво (каквото е случаят с България) (Weuemberg, Armada & Briure, 2014, p. 29)

Като обобщение може да се отбележи, че е постигнат значителен успех в сферата на съдебната интеграция до този момент. Съществуват множество механизми, които улесняват разкриването на престъпления с транснационален характер. Налице са обаче и доста недостатъци в правната уредба на тези инструменти и органи, които трябва да бъдат преодолени в бъдеще, за да може ЕС да се радва на още по-големи успехи и добри практики, които да прилага.

Сътрудничеството в България

Както стана ясно от описанието, всеки един от тези основни органи има своя принос в разрешаването на казуси на международно ниво. Истината е, че без работата на въпросните структури Европейският съюз, каквото го познаваме днес, нямаше да може да функционира нормално и да осигурява свободата на своите граждани. Например, след влизането на България в ЕС, въпреки продължаващите забележки на Комисията в рамките на механизма за сътрудничество и проверка, страната отбелязва напредък, що се отнася до реформите в съдебната система (Доклад на ЕК, януари 2017). Изчислено е, че България връща

годишно по 300 арестанти на други страни членки (в. „Монитор“, 11.11.2015). Сред тях присъстват и лица, които са обвинени в тероризъм - понастоящем изключително чувствителна сфера. Все по-често на територията на България се залавят международно издирвани терористи и след това се предават на друга държава от ЕС. Всичко това става възможно благодарение на тясното сътрудничество, осигурено от ЕС и нейните подструктури, които се изследват в настоящия доклад.

Политическите фигури и техните конкретни становища и инициативи

Неведнъж различни политически фигури са изказвали своите становища, препоръки и притеснения относно сътрудничеството в сферата на вътрешните работи. В своята реч на 19 март 2013 г. Вивиан Рединг, вицепрезидент на Европейската комисия, изразява своите дълбоки притеснения относно постоянно разрастващите се практики на фалшифициране на еврото. Тя набляга на това, че заплахите най-често идват от трети страни, в повечето случаи от Южна Америка. Тя предлага приемането на директива, която разширява полето на действие на съществуващите вече органи за борба с финансовите измами и олекотява процедурата по анализ на фалшифицираните банкноти. Впоследствие, на 15 май 2014 г., такава директива бива успешно приета.

В друго важно изказване комисар Вера Йоурова (по правосъдието, потребителите и равенството между половете в Комисията „Юнкер“) очертава като ключов приоритет създаването на Европейска прокуратура (European Public Prosecutor's Office) – орган, който да разследва финансови измами и престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Това включва незаконни дейности като прането на пари, измами с ДДС и много други. В настоящия момент създаването на Европейска прокуратура продължава да се обсъжда, тъй като има държави - членки на ЕС, които се противопоставят на нейното създаване.

Изводи

Изготвяйки настоящия доклад, достигнах до няколко важни извода, които не претендират да бъдат докрай изчерпателни, а се стремят да очертаят напредъка, постигнат в Европейския съюз, що се отнася до разкриването на престъпления.

На първо място, функционирането на единния пазар като първоначална и основна цел на Общността доведе до множество ефекти, свързани с прилагането на първичното и вторичното право на Съюза. От

Договора от Маастрихт през Договора от Амстергам и Договора от Ница до Договора от Лисабон ЕС успя да развие сътрудничеството в сферата на правосъдието и вътрешните работи. Съществуват неоспорими факти, че когато се работи и на наднационално ниво, борбата с престъпността е по-скоростна и ефикасна, нещо повече – гържавите членки могат да сътрудничат помежду си по-координирано и по-ефективно.

На второ място, съществуват още неясни и недовършени детайли от сътрудничеството и това се доказва от поредицата терористични атаките, които Европа преживява през последните години. Неспособността на националните органи да противодействат на тероризма и да се справят със заплахата доказва становището, че е необходимо по-тясно съдействие и сътрудничество между гържавите, обновяване и подобряване на работата на общите структури.

В крайна сметка, тук е моментът да си зададем въпроса дали си струва да бъде разрушено всичко постигнато от 1951 година до този момент, от агресивните и деструктивни популистски евроскептични движения, които единствено и само отхвърлят идеята за обединена Европа, без да дават алтернатива за бъдещето. В този смисъл, за да отговорим на въпроса, поставен в заглавието, ще се позова на всички факти, изложени в настоящия доклад. Борбата с престъпността е изключително важна част от общоевропейското ежедневие. Като такава, следва да ѝ противодействаме като Съюз, с всички установени принципи и инструменти. Съществуват елементи в уредбата на ЕС, които имат нужда от допълване или дори от реформиране, но в никакъв случай не трябва да се отказваме да действаме заедно и да преодоляваме заедно настоящите и бъдещите кризи.

Библиография:

Попова, Ж., (2015), *Право на Европейския съюз*.

Жакс, Жан Пол, (2007), *Институционно право на Европейския съюз*.

Христов, Х., (2012), *Право на Европейския съюз. Наказателноправни въпроси*.

Годишен доклад на Евроджъст за 2014 г.

Prof. Weyemberg Anne, Armada Inés, Brière Chloé, „The inter-agency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area“, Study, 2014

Speech by Commissioner Jourová to the Legal Affairs Committee, Berlin, 26 September 2016

Speech by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission, EU Commissioner for Justice, 19 March 2013.

Lecture on international judicial cooperation by Ard van der Steur and Koen Geens, 06 December 2016.

Report on the annual accounts of the European Union's Judicial Cooperation Unit for the financial year 2015, 25/10/2016

The historical development of the judicial cooperation in criminal matters between the member states - www.coe.int

Opening speech by Minister Opstelten of Security and Justice at the 'Criminal Justice Evaluation in Europe' conference, The Hague, 28 May 2013.

Европейската съдебна мрежа по наказателни дела - <https://e-justice.europa.eu>

Mission and tasks of Eurojust - <http://www.eurojust.europa.eu>

Спорният характер на СЕТА, доказан през призмата на случая с Валония

Васил Николов и Димитър Мичев

Увод

Този доклад има за цел да проучи и анализира спецификите на всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Европейския съюз и Канада - Comprehensive Economic and Trade Agreement (СЕТА)¹, и да изясни факторите и причините, които пораждаат спорния му характер. За да се изпълни поставената задача ще анализираме фактите, разглеждайки валонския случай, който е най-явното доказателство за спорния характер на търговското споразумение.

Подход

На първо място трябва да бъде изяснен подходът, който ще се ползва за постигане на целта на доклада, а именно доказването на спорния характер на всеобхватното икономическо и търговско споразумение. Теоретично погледнато, за да бъде „спорен“ даден предмет на обсъждане, трябва да има поне две страни с различни позиции или виждания на участващите.

В случая, за да се докаже спорният характер на споразумението, трябва да има най-малко две различни становища относно подписването му. При случая с Валония, който е най-показателен за целите на изследването, чрез анализиране на различните позиции, отразени в медийното пространство, се цели да се докаже, че има разминаване между идеите относно същността на договора. Позициите се разделят

¹ В текста ще бъде използвано съкращението СЕТА, което е придобило гражданственост в България.

на два лагера „за“ и „против“ и е необходимо да се изяснят причините за разногласието. Заедно с това трябва да се даде отговор на няколко основни въпроса:

1. Какво представлява СЕТА? – Анализирани на това как се ражда идеята за търговското споразумение и по-детайлен поглед върху историята и процеса на изготвяне на споразумението.
2. Кои са целите на договора, чието постигане се търси, следователно какви са и средствата за постигането им?
3. Като се има предвид отговорът на втория въпрос, да се даде отговор на въпроса: Кои са точките от договора, които разделят страните и какви са доводите на тези, които са за споразумението и тези, които са против?

За постигането на целта на доклада са използвани определени реномирани независими европейски и български медии като: Капитал, Investor.bg, Economist, Euractiv, за да бъдат анализирани максимално изчерпателно различните гледни точки. За целта на изследването са използвани и договорът, приложения и тълкувания към него, документи на европейски институции и изказвания на някои политически фигури като източници на информация.

История и цели

Решението за създаване на по-всеобхватно търговско споразумение между ЕС и Канада дава началото си през 2004 г. на срещата на върха в Отава. Там се постига решение за създаването на рамка за Споразумение за насърчаване на търговията и инвестициите (ТІЕА). Това споразумение има за цел да включи множество области на отношенията между двете страни и да засили взаимодействието между пазарите на ЕС и Канада. Преговорите продължават до 2006 г., когато биват замразени.²

Няколко години по-късно – на 6 май 2009 г., се поставя началото на преговорите по всеобхватно икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада. Преговорите приключват на 26 септември 2014 г. След това споразумението се подлага на правен преглед – до февруари 2016 г. На 30 октомври 2016 г. министър-председателят на Канада Джъстин Трюдо и лидерите на Съюза подписват споразумението (след няколко дни отлагане като резултат от валонския отказ, който ще бъде анализиран по-долу).

² Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Канада“ (становище по собствена инициатива) - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52010IE1189>

Целият процес на подготовката на споразумението е постоянно съпътстван от отрицателно обществено мнение към него. Това отношение се изразява с множество протести, изказвания против него, петиции като тази в Нидерландия за провеждане на референдум относно СЕТА, дори отлагане на подписването му поради отказа на Валония да го одобри. Нещо повече, приемането на споразумението на 15 февруари 2017 г. от Европейския парламент преминава с протести пред сградата в Страсбург.

Целите, които са заградени пред СЕТА, са укрепване, улесняване и развиване на търговските отношения между Европейския съюз и Канада. Средствата, чрез които се търси изпълнението на тези цели, са:

1. Премахване на 99% от митата. По-голямата част от тези мита, стойността на които възлиза на приблизително 400 милиона евро годишно, ще бъде премахната още с влизането в сила на споразумението, а след преходния период спестените от митнически тарифи средства ще възлизат на 500 милиона евро годишно. Това ще премахне много ограничения пред европейските търговци. Един от примерите за това е износът на яхти към Канада, където митническите тарифи стигат до 9,5%, което ще улесни полските производители³ (Commission, Exporters' Stories, 2017). Друг пример за улеснения и облекчен износ е свързан с италианските производители на вратовръзки, чиято митническа тарифа понастоящем възлиза на 17%. Тези тарифи ще бъдат премахнати с влизането в действие на споразумението⁴ (Commission, Exporters' Stories, 2016).
2. Механизъм за защита на инвестициите.⁵ Целта е да се създаде орган, който да взема решения по инвестиционни спорове. Той ще разполага с професионални и независими съдии, назначени от ЕС и Канада, които ще спазват най-високите етични стандарти посредством строг кодекс за поведение. Неговите процедури ще бъдат прозрачни, включително чрез открити изслушвания и публикуване на документите, предоставени във връзка с делата. Членовете им ще бъдат назначавани за определен мандат от Европейския съюз и Канада. Делата ще се гледат от трима произволно избрани членове.⁶ (Европейска комисия, 2017) (Съвет на Европейския съюз, 2016)

³ European Commission. Exporter Stories - <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/in-focus/exporters-stories/polish-yachts-delphia/>

⁴ European Commission. Exporter Stories - <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/in-focus/exporters-stories/italian-ties-graffeo/>

⁵ Член 8.9 на СЕТА.

⁶ Европейска комисия, информационен документ - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_bg.htm. Съвместен тълкувателен инструмент относно ВИС - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/bg/pdf>.

3. Взаимно признаване на професионални квалификации. Създаването на обща рамка за признаването на квалификациите значително ще улесни обмена на работници.
4. Предоставяне на европейските предприятия на възможност за достъп до обществени поръчки. Специфичното е, че дружества от Европейския съюз ще имат достъп не само на федерално ниво в Канада, а и на ниво провинции и общини.⁷ (Комисия, 2016)
5. По-голямо разнообразие от стоки за европейския потребител заради увеличения канадски внос, всичко това при гаранция, че се спазват европейските стандарти за качество и безопасност, следователно и правилата на Съюза относно генномодифицираните хранителни продукти.
6. Подкрепа за европейски географски означения на канадския пазар. Тези географски означения представляват определени европейски хранителни продукти, чиито имена са свързани със специални качества или репутация, свързана с мястото им на произход. СЕТА предлага защита за 145 такива продукта.⁸ (Parliament, 2016)
7. Съвместен тълкувателен инструмент, чиято задача ще бъде да изяснява клаузите на договора при появяване на двусмислие.⁹ (Union, 2016) (Европейска комисия, 2017)

Как се стигна до това Валония да блокира СЕТА?

В Белгия има шест правителства, като всичките са равнопоставени. За разлика от други федерации Белгия няма йерархична структура. Консултационният комитет в белгийската федерална система е най-висшият политически инструмент, който представителите на различните белгийски правителства свикват, за да преговортят конфликти и да уреждат спорове¹⁰. Неговата цел е да се гарантира съгласуваност между политиките. Важно е да се спомене фак-

⁷ Предложение за решение на съвета, глава 12 (член 19.1) - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0470&from=EN>

⁸ At a glance July 2016 Agriculture in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) - [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586638/EPRS_ATA\(2016\)586638_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586638/EPRS_ATA(2016)586638_EN.pdf)

⁹ Council of the European Union, Note from: General Secretariat of the Council to: Permanent Representatives Committee/Council - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/en/pdf>.

Европейска комисия, Информационен документ СЕТА - търговско споразумение, което определя нови стандарти за световна търговия - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_bg.htm.

¹⁰ Official information and services - <https://www.belgium.be/en>.

тът, че всички решения се вземат с консенсус – от тук и възможността Валония да блокира подписването на СЕТА. В устройството на този комитет е включена опцията, която осигурява двоен паритет (“double parity”). Това означава еднакъв брой фламандско- и френскоговорещи членове, както и еднакъв брой членове от федералното правителство с този на членовете на регионалните и общностни правителства. Комитетът изглежда по следния начин:

1. министър-председателят на Белгия;
2. петима представители на федералното правителство;
3. министър-председателят на правителството във Фландрия;
4. министър-председателят на правителството във Валония;
5. министър-председателят на правителството в Брюксел – столичен регион;
6. министър-председателят на правителството на френската общност (la Fédération Wallonie-Bruxelles);
7. министър от правителството във Фландрия (не е определено кой трябва да е, но най-често това е вицепремиерът);
8. министър от правителството в Брюксел – столичен регион, който да е от обратната езикова група от тази на министър-председателя на Брюксел – столичен регион;
9. само ако дневният ред съдържа теми, свързани с немскоговорещата общност, се включва и министър-председателят на немскоговорещата общност.

При създалата се ситуация не е възможно договорът да бъде подписан от канадската и европейската страна, тъй като от страна на Европейския съюз трябва да има одобрението на всичките държави членки. Така заради валонския отказ подписването от Белгия, следователно и от Европейския съюз, е блокирано. В крайна сметка е постигнат консенсус между федералното правителство на Белгия и Валония, след като са изложени редица аргументи „за“ и „против“, което допълнително свидетелства за спорния характер.

Аргументи „против“

Двата основни аргумента против подписването на споразумението, които са обект на изследването, са: спекулациите, свързани със земеделието и тези с конкурентоспособността на европейските държави спрямо Канада, които от своя страна пораждаят страх, че нискокачествени канадски стоки биха залели пазара, а това би довело до затваряне на малките предприятия.

Земеделие

Спрямо земеделието са идентифицирани две основни позиции „против“, изразяващи се в следните прогнози:

Първата е, че по-конкурентното земеделие на Канада ще задуши европейските пазари. Основното опасение е, че много по-конкурентно-способни канадски фирми биха могли да задушат гребния земеделски бизнес в европейския пазар, като залеем пазара с по-евтина стока. В подкрепа на това твърдение премиерът на Валония заяви:

„Наистина нашият партньор е по-малък от ЕС, но един канадски продукт, чиито квоти за износ се пренасочат към една страна или един регион, може да дестабилизира цяла една мрежа.“ - Пол Маниет (Капитал, 24 окт. 2016 г.)

Това изказване на Маниет очертава позицията, изразяваща резерви към договора.

Втората прогноза е, че стандартът за качество на храните ще се понижи, което ще доведе до внос на ГМО продукти, а от това следват опасения, свързани със здравеопазването и околната среда. Според Euroactive¹¹ (Euroactive, 2016) САЩ имат пряк интерес това да се случи, тъй като считат всеки тип предпазни мерки за препятствие пред търговията. Това доведе до негативен отзвук не само в Белгия, но и сред останалите държави членки, които потвърждава съществуването на позицията против СЕТА, аргументирана чрез земеделието.

Конкурентоспособност

Вторият основен аргумент „против“ е основан на опасението, че Канада е много по-конкурентно развита страна, с повече опит в съдебни спорове, свързани с международната търговия. Според критиците би могло да се стигне до преустановяване на производствените процеси и прекратяване на дейност в голяма част от малките фирми поради навлизането на пазара на конкурентни стоки с по-ниски цени, но с предположаемо по-лошо качество¹². Канадски, американски, мексикански и всякакви фирми, регистрирани в Канада, ще могат и без мито да изнасят за ЕС висококонкурентни стоки. Според „Инвестор“¹³ (Дуранкев, 2016) част от тези фирми имат с около 20 до 30% по-висока производителност от европейските. Според икономиста Боян Дуранкев това означава, че

¹¹ Euractiv - <http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/ceta-and-ttip-threaten-the-eus-precautionary-principle/>

¹² Капитал - http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/evropeiski_sujus/2017/02/16/2919518_kolko_kanadski_brumbara_ima_v_glavata_na_ninova/

¹³ Investor, Боян Дуранкев - <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/boian-durankev-ceta-e-udar-vyrhu-bylgarskoto-proizvodstvo-226931/>

цели сектори от европейската икономика вероятно ще изчезнат. Друг фактор, допринасящ за изграждането на негативна позиция, е опасението, че механизмът за решаване на търговско-правни спорове ще се окаже изключително спорен. „Economist“¹⁴ (Economist, 2014) твърдят, че най-прекия път за забогатяването на международните предприятия е чрез създаването на механизъм, по който чуждите фирми могат да съдят гържавите, когато приемат различни закони. Също така изтъкват, че това се е случвало през последното десетилетие с процеса на „investor-state dispute settlement“ или ISDS.

ISDS в основната си се стреми да предпази частните, външни инвеститори от протекционизъм на територията на гържавите, в които ще инвестират. Така възникват опасенията, че ЕС ще търгува с фирми основно от САЩ¹⁵ и Канада, които ще са усвоили начините за злоупотреба с ISDS механизма. Важно е да се отбележи, че в рамките на този начин за разрешаване на правни спорове, прецедентите не е задължително да се вземат предвид, което позволява различни тълкувания на делата.¹⁶

В подкрепа на това твърдение е и изказването на премиера на Валония Пол Мануел: *„Предпочитам този субект чисто и просто да изчезне, както и да разчитаме на собствените си съдилища. Или най-малкото, ако искаме да има арбитражен съд, той трябва да дава същите гаранции както местните.“*

Това очертава позиция „против“, но този път аргументирана чрез конкурентоспособността на страните по споразумението.

Контрааргументи

Чрез изследване на договора, приложенията му, официални документи на институциите и статии в медии представяме другата гледна точка, а именно тази на поддръжниците на договора.

Земеделие

Както вече бе споменато, относно земеделието възниква голям дебат, основно свързан с качеството на храните. В СЕТА е заявено кате-

¹⁴ The Economist, The arbitration game - <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21623756-governments-are-souring-treaties-protect-foreign-investors-arbitration>

¹⁵ САЩ е страна, която показва интерес към ISDS, искайки двустранно търговско споразумение с Китай, като стремежът, според Jeffrey Schott, е да се създаде споразумение-образец за другите държави.

¹⁶ В същото време, в академичните среди възниква въпросът за ефективността на ISDS, която би трябвало да привлича външни инвеститори. Като пример се дава Бразилия, която привлича инвестиции, но не участва в ISDS. Това важи и за други държави като ЮАР и Индонезия, които се оттеглят от ISDS.

горично, че регулациите спрямо качеството на вносните стоки ще бъдат взети предвид и ще бъдат защитени принципите на ЕС. За да се гарантира качеството на внасяните продукти, е въведено изискване те да отговарят на европейските стандарти, което изключва опасенията на противниците относно пласирането на нискокачествени стоки на европейския пазар. Друго нещо, което поражда тревога и скептицизъм, е достъпът на генетично модифицирани плодове и зеленчуци до вътрешния пазар. Позовавайки се на текста и на официалните позиции на институциите, би могло да се твърди, че споразумението няма да внесе изменение относно начина на регламентиране на безопасността на храните в Европейския съюз, в това число и генно модифицираните организми. Това е отбелязано и ясно написано в договора:

„Целият внос от Канада ще трябва да отговаря на правилата и регулаторните норми на ЕС (например на техническите правила и стандарти по отношение на продуктите, санитарните или фитосанитарните правила, регламентите относно храните и безопасността, стандартите в областта на здравето и безопасността, правилата относно генетично модифицираните организми, опазването на околната среда, защитата на потребителите и т.н. ...)”¹⁷ (Комисия, 2016)

Следващ аргумент, който противниците на споразумението ползват, е заливането на европейския пазар с по-евтини канадски стоки¹⁸ (Капитал, 2016), което би станало факт след премахването на тарифните такси. Европейският съюз ще либерализира 97% от селскостопанския си внос от Канада¹⁹ (Commission, CETA – Summary of the final negotiating results, 2016). Поради този факт възникват множество опасения от заливане на европейския пазар с канадски стоки, но от друга страна 95% от 2,2 милиарда евро селскостопански износ на ЕС към Канада ще бъдат също либерализирани. По този начин за по-горе казаното може да се твърди, че каквито възможности се създават пред канадските производители на европейския пазар, същите възможности се създават и за европейските производители на канадския пазар. В допълнение, премахването на митническите тарифи при внос на дадена стока със стойности от порядъка на 5% от цената ѝ тръгва би довело до „заливане на целия вътрешен пазар“. В допълнение към това, с цел защита на по-чувствителните за европейските произво-

¹⁷ Втора точка от обяснителния меморандум към CETA - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0470&from=EN>

¹⁸ Капитал, *Защо Валония блокира споразумението на ЕС с Канада* - http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/sviat/2016/10/24/2849903_zashto_valoniia_blokira_sporazumenieto_na_es_s_kanada/.

¹⁹ CETA - Summary of the final negotiating results - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf

гителни стоки, от една страна, и канадските – от друга страна, се възвеждат тарифни квоти, като в ЕС тези квоти се отнасят за телешко, свинско, пшеница и сладка царевича, а продукти, които напълно остават извън тарифното либерализиране, са пилешко, пуешко, яйца и яйчни продукти.

Така контрааргументите, свързани с опасенията относно земеделието, подкрепени с фактология от договора и неговите приложения, категорично защитават позицията, подкрепяща споразумението.

Конкурентоспособност

Обратната позиция на прогнозите за занижаването на стандартите, а от там и вносът на некачествени продукти, които биха залели Европейския съюз, е, че в договора става дума само за премахване на квоти²⁰ (Съвет на Европейския съюз, 2016).

В българската медия dnes.bg бе публикуван анализ, според който историята на резултатите от предишни споразумения сочи, че навлизането на нови стоки на европейския пазар по-вероятно ще подейства като стимул за европейските производители да подобрят качеството на продуктите си и да ги предлагат на по-конкурентни цени. Освен това европейските фирми вече работят в достатъчно голям и силно конкурентен пазар, какъвто е самият отворен европейски единен пазар. ЕС има дългогодишна традиция да поддържа и субсидира сектори, които смята за ключови или неконкурентни – традиция, която надали ще бъде прекъсната в близко бъдеще и създава допълнителна гаранция за „заплашените“ сектори. Споразумението спазва и наличните ценови ограничения на ЕС за определени продукти и предвижда ограничени квоти за „чувствителни“ стоки. Предвижда се създаване на сертификационни системи в сфери, в които такива в момента не съществуват, както и признаването на съществуващи сертификати, които спазват изискванията и на двете страни²¹ (Investor, 2017).

Пропуска се и обстоятелството, че споразумението е двустранно. Иначе казано, възможностите, които се създават за канадския бизнес в Европа, се откриват и през европейския на канадския пазар, което би му позволило да достигне много по-лесно един нов и голям пазар.

Друг аспект на споразумението, свързан с конкурентоспособността, е, че СЕТА изисква дадена фирма да има действителна икономическа връзка с икономиките на Канада и Европейския съюз, за да се

²⁰ Съвместен тълкувателен инструмент относно ВИС - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/bg/pdf>

²¹ Инвестор, СЕТА - споразумението между митовете и реалността - <http://www.dnes.bg/eu/2017/02/19/seta-sporazumenieto-mejdu-mitovete-i-realnostta.332388>

ползва от разпоредбите на споразумението, което предотвратява възможността фиктивни дружества или дружества тип „пощенска кутия“, учредени в Канада или в Европейския съюз от инвеститори от други държави, да предявяват искове срещу Канада или Европейския съюз и неговите държави членки. Европейският съюз и Канада се ангажират да правят редовен преглед на съдържанието на задължението за осигуряване на справедливо и равноправно третиране, за да гарантират, че то отразява намеренията им (включително съгласно посоченото в настоящата декларация), както и че то няма да се тълкува в по-широк смисъл от смисъла, вложен от тях²² (Съвет на Европейския съюз, 2016).

Изложените контрааргументи на опасенията, свързани с конкурентоспособността на европейските предприемачи, доказват, че има позиции, подкрепящи търговското споразумение, които направиха подписването възможно.

Подписването на договора

На 30 октомври 2016 г. ЕС и Канада подписаха търговското споразумение, а по-късно Европейският парламент го одобри. По този начин се проправя пътят за временното влизане в сила на СЕТА, след като Канада приключи с процедурите си по ратификация. В съответствие с предишната практика в ЕС, целта на временното прилагане на това търговско споразумение е да се даде възможност за съдържателно прилагане на неговата същност. СЕТА ще бъде напълно ратифицирано, когато всички парламенти на държавите членки одобрят споразумението съобразно националните си конституционни изисквания.

Когато през октомври 2016 г. Съветът прие решението за подписване на СЕТА, той прие още едно решение, посочващо кои разпоредби са изключени от временното прилагане. Те се отнасят главно до следните области:

- 1) защитата на инвестициите;
- 2) достъпа до инвестиционния пазар по отношение на портфейлните инвестиции;
- 3) съдебната система в областта на инвестициите.

По отношение на търговията и устойчивото развитие, труда и опазването на околната среда решението на Съвета съдържа формулировки, които позволяват временното прилагане на тези глави, като

²² Съвместен тълкувателен инструмент относно СЕТА - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/bg/pdf>

се спазва разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки.

На 15.02.2017 г. Европейският парламент гласува в полза на всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада, с което приключи процесът на ратификация на това споразумение на равнище ЕС.

Въпреки че консенсус бе постигнат в последния момент, този случай е показателен за сложния и труден процес на вземане на решение в Съюза. Ясно се вижда, че в сегашното си състояние Европейският съюз не може да работи бързо и ефективно.

Блокирането на процеса на приемане на СЕТА от страна на Валония има своите аргументи, пораждащи притеснения и страхове. Погледнато именно през призмата на случая във Валония, може да бъде добита цялостна представа кои са причините за негативното възприемане на СЕТА.

Заклучение

В заключение може да се твърди, че СЕТА в действителност е едно, както заяви Жан Клод Юнкер в деня на гласуването на споразумението от Европейския парламент в Страсбург: *„напредничаво по своя характер споразумение, което дава възможност за съвместно моделиране на глобализацията и за оказване на влияние при определянето на правилата на световната търговия.“*

Именно тази „напредничавост“ на характера на СЕТА не бе одобрена от мнозина. В нейно лице те виждат заплахи, криещи се в различните клаузи от договора. Противниците на това споразумение твърдят, че чрез ISDS големи компании биха могли да съдят държавите, което ще доведе до блокиране на политики и решения, целящи защитата на обществения интерес. От другата страна, поддръжниците на споразумението застават на контрапозицията, че решаването на подобни спорове не е новост и такива случаи се решават пред арбитражни съдилища.

Другата главна опасност, която противниците посочват, е заливането на европейския пазар с по-евтини канадски стоки, в частност земеделските стоки. Оponиращите им подкрепят тезата, че вътрешният пазар на ЕС е достатъчно развит и конкурентоспособен, за да не се случи нещо подобно. Те твърдят също така, че съществуват множество европейски стандарти за качество, на които канадските производители трябва да отговарят, за да продават продуктите си на европейския пазар, както и че в чувствителните за тях сфери има

защитни клаузи. Комбинацията от подобни противоречия относно споразумението формира неговия спорен характер. Това потвърждава председателят на Европейската комисия в същото изявление: „Това търговско споразумение бе подложено на задълбочен парламентарен контрол, отразяващ засиления интерес на гражданите към търговската политика. Интензивният обмен на мнения относно СЕТА в рамките на този процес е доказателство за демократичния характер на вземането на решения в ЕС.“

Библиография:

European Commission, (2016), *CETA - Summary of the final negotiating results* - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf

European Commission, (2016). *Exporters' Stories*.

European Commission, (2017). *Exporters' Stories* - <http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/in-focus/exporters-stories/polish-yachts-delphia/>

Economist, (2014). *The arbitration game* - <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21623756-governments-are-souring-treaties-protect-foreign-investors-arbitration>

Euroactive, (2016). *CETA and TTIP threaten the EU's precautionary principle* - <http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/ceta-and-ttip-threaten-the-eus-precautionary-principle/>

Investor, (2017). *CETA - споразумението между митовете и реалността* - <http://www.dnes.bg/eu/2017/02/19/seta-sporazumenieto-mejdu-mitovete-i-realnostta.332388>

European Parliament, (2016). *Agriculture in the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* - [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586638/EPRS_ATA\(2016\)586638_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/586638/EPRS_ATA(2016)586638_EN.pdf)

European Union (2016), *Joint Interpretative Instrument on the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada and the European Union and its* - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/en/pdf>

Дуранкев, Б. (2016). *СЕТА е удар върху българското производство* - <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/boian-durankev-ceta-e-udar-vyrhu-bylgarskoto-proizvodstvo-226931/>

Европейска комисия, (2017), *ВИТС - търговско споразумение, което определя нови стандарти за световна търговия* - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_bg.htm

Капитал, (2016), *Защо Валония блокира споразумението на ЕС с Канада* - http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/sviat/2016/10/24/2849903_zashto_valoniia_blokira_sporazumenieto_na_es_s_kanada/

Европейска комисия, (2016), *Предложение за решение на съвета* - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0470&from=EN>

Европейски икономически комитет, (2011). *Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Отношенията между ЕС и Канада“ (становище по собствена инициатива)* - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52010IE1189>

Съвет на Европейския съюз, (2016), *Бележка: Съвместен тълкувателен инструмент относно Всеобхватното икономическо и търговско споразумение ВИТС* - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/bg/pdf>

История на отношенията на Исландия и Норвегия с ЕС

Анна Печева и Славей Бижева

Въведение

Настоящият текст съдържа обобщен преглед на отношенията на Исландия и Норвегия с ЕС. Разглеждането на двете държави в този контекст се налага поради сходната специфика, която имат по въпросите на европейската интеграция. Тази тематика не би могла да се изчерпа в следващите страници, но изводите, които предстои да бъдат направени, са ключови за разбирането на редица въпроси, включително и тези защо Исландия и Норвегия не са се присъединили към ЕС. Прегледът по държави ще бъде направен, отчитайки по-важните етапи от историята, преминавайки към вътрешнополитическия дискурс, гражданските нагласи и в крайна сметка – постиженията им във връзка с интеграцията.

Целта на настоящата работа не е да представи пространно историята на двете северни страни, а по-скоро да очертае някои общи и базисни щрихи.

Република Исландия

Самото откриване на Исландия, както последващите етапи, през които преминава, са свързани с влиянието на скандинавските кралства, редуващи се в управлението на острова. Макар че сравнително късно получава своята независимост (едва през 1918 г.), под чуждото управление се полагат основите на демократичните институции. Както и по-късно ще бъде отбелязано, именно тази причина играе благопри-

ятна роля във връзка с интеграционния процес в страната. От съществено значение е да се спомене факт, който често бива пропускан. През прединдустриалния период, който за тази част на Европа е изместен късно (дори към началото на XX век), норвежкото и исландско общества не са се утвърдили по начина, по който ги познаваме днес и съответно, общото благосъстояние е в пъти по-ниско спрямо настоящия момент¹. Тази тенденция се променя за Исландия след индустриализацията и изпълнението на плана „Маршал“, а за Норвегия – главно с откриването на нефтените находища. Исландия споделя общия северен дискурс по отношение на преразпределението на блага за социални политики, който се запазва и до днес.

За да обясним „забавянето“ на Исландия в европейския дебат, е важно да споменем, че от 1970 г. тя членува в Европейската асоциация за свободна търговия, където са и основните ѝ търговски партньори към онзи момент в лицето на Великобритания, Норвегия, Швеция и Дания.

Един от важните въпроси за Исландия е какви са стимулите страната да има или няма интерес към интеграцията в ЕС. Вихме могли да ги групираме по няколко направления, с предварителното уточнение, че всяко от тях си взаимодейства с останалите. Първо, открояваме момента, когато страната подава молба за членство и какви са причините това да се случи.

Исландия официално подава молбата си едва през юли 2009 г., но пътят към решението е почти 15-годишен. Политическият дебат по темата започва с присъединяването на Швеция и Финландия (през 1995 г.), с които страната е в близки отношения. Това е угоден момент, защото през май 1992 г. Исландия е подписала Споразумение за сътрудничество, а от 1994 г. е част от Европейското икономическо пространство. От онзи момент до 2009 г. не е налице „политическата воля“ това да се случи (в този период управляваща партия е консервативната), т.е. водещ е дискурсът, че членството не би могло да е от полза за страната, особено след като вече тя е член на Европейското икономическо пространство (ЕИП)² и Шенгенското пространство от 1999 г.

Обратът идва с настъпването на финансовата икономическа криза през 2008 г., когато три от големите исландски търговски банки претърпяват невиджан дотогава колапс. Именно през следващата 2009 г., по време на кампанията за парламентарни избори, членството се поя-

¹ The World Bank. 1960-2015. GDP (current US\$) - http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&locations=IS&start=1960&view=chart&year_high_desc=true (достъпен към 7 юни 2017 г.)

² В Споразумението за ЕИП с Исландия, подписано през 1994 г., не са включени частите за общата селскостопанска и общата риболовна политики. В протокол 9 към споразумението изрично е записано, че за Исландия не се предвиждат тарифи за морските продукти или постепенното им намаляване.

вява в политическите програми на прогресивната и социалдемократическата партии. Последната, чийто лидер към тогавашния момент е и министър-председател, настоява за незабавно подаване на молба за членство в ЕС и еврозоната. Останалите партии заемат позицията, че такова решение може да произтече единствено от исландските граждани чрез провеждане на референдум.

Изводът, който може да бъде направен, е, че се вижда нещо характерно, което доминира мотивацията за членство на някои страни кандидатки, с изключение на Финландия, Швеция и Австрия. Тук виждаме различен постоянен вътрешнополитически мотив, който се явява движеща сила на желанието им за членство. Тези мотиви са варирали и до този момент са се свеждали до желание за укрепване на демокрацията и институциите, случаят с Исландия обаче е друг. Вътрешният проблем, с който е натоварено потенциалното членство на страната, е решаването на икономическата рецесия, която продължава до 2011 г.

В крайна сметка, молбата за членство е подадена през юли 2009 г., като трябва да отбележим, че подкрепата от гържавите членки на ЕС е висока за подобно разширяване. Започването на преговорите е година по-късно, като общият брой на преговорните глави е 33. Най-големи трудности се срещат в следните няколко области: риболов, селско стопанство, икономически и парични политики, данъчно облагане и други.

В детайли би следвало да разгледаме основната пречка в преговорите, а това са квотите за риболов³. Секторът е от първостепенна важност за страната, като към март 2017 г. заетите в него са 4.8% от работната сила⁴. Следва да споменем, че т.нар. „скуприена война“⁵ допълнително влошава ситуацията. Става въпрос, че с промените в климата скуприята и херингата започват да мигрират към исландските териториални води и това е изгодно за икономиката ѝ. Опасенията на исландците идват от факта, че ЕС налага икономически санкции на Фарьорските острови⁶, които също се облагодетелстват

³ Marshall, C. *Iceland's fishing industry 'better off outside' EU*. June 21, 2016 - <http://www.bbc.com/news/science-environment-36587253>, достъпен към 24 май 2017 г.

⁴ Statistics Iceland. *Most new employees in construction and tourism industry*, May 12, 2017 - <http://www.statice.is/publications/news-archive/enterprises/number-of-employers-and-employees-4/>, достъпен към 7 юни 2017 г.

⁵ Идва от т.нар. *Mackerel war*.

⁶ Мерките за налагане на санкции IP/13/785, приети през 2013 г. във връзка с Регламент 1026/2012. През 2014 г. санкциите са прекратени, тъй като е постигнато споразумение между Европейската комисия и Фарьорските острови, които поемат ангажимента да преустановят ловенето на нерегламентирани количества скуприя и херинга.

от тази миграция, като е забранен износът им на херинга и скумрия за ЕС.

Във връзка с риболова „Евробарометър“ провежда проучване, включващо твърдението „интересите на Исландия ще бъдат засегнати от риболовната политика на ЕС“, 35% от запитаните силно се съгласяват и други 27% също са съгласни. 22% от респондентите се противопоставят на тази формулировка.

Друга област, за която исландците са загрижени във връзка с потенциалното членство, е контролът над природните ресурси, като 52% от запитаните смятат, че страната ще го загуби.⁷

Тези настроения отново са във фокуса на предизборната кампания през 2013 г., когато социалдемократическата партия претърпява загуба и прогресивната партия поставя под съмнение преговорния процес, като още веднъж се повтаря тезата, че трябва да се състои референдум, който и до днес не е организиран, макар че сегашното правителство се връща към това намерение.⁸

През септември 2013 г. са разпуснати преговарящите групи, а преговорите са замразени, като към онзи момент 27 глави са били отворени, а 11 са затворени. На 12 май 2014 г. исландското правителство оповестява, че поради гражданското недоволство⁹ след предишното решение ще отложи плановете си за оттегляне на заявлението за членство. Въпреки това през март 2015 г. исландското правителство иска „Исландия да не бъде считана за страна кандидат за членство в ЕС“.

Разбира се, настоящият текст не претендира, че обхваща всички налични процеси, умишлено са изпуснати двусмислените изказвания на министри и партийни лидери в периода 2009 - 2013 г., защото отбелязването им не внася по-голяма яснота.

Направеният анализ води до извода, че е налице интересен феномен във връзка с европейската интеграция на страната. Както знаем по

⁷ Flash Eurobarometer Series #302, *Iceland and the European Union*. March 2011 - http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_302_en.pdf, достъпен към 4 юни 2017 г.

⁸ През януари 2017 г. е съставена широка правителствена коалиция, включваща дясно-центристката партия на независимостта, реформистката партия и центристката партия на светлото бъдеще. *Independent, Iceland has new coalition government led by Conservative Prime Minister Bjarni Benediktsson*. January 10, 2017 - <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/iceland-new-government-centre-right-coalition-conservative-prime-minister-bjarni-benediktsson-a7519691.html>, достъпен към 4 юни 2017 г.

⁹ През февруари 2014 г. се провежда проевропейски протест против прекратяването на преговорите с ЕС.

презумпция, в предприсъединителния процес Европейската комисия си служи с голяма степен на условност. В случая с Исландия са налице и други тенденции, например в един момент страната сякаш има монопол над условността до степен, в която исландски политици излизат с твърдения, че ако на Исландия бъдат дадени свободи по отношение на риболова и селскостопанската политика, то тогава може да се очаква подкрепа за членството.

Симптоматично е, че набраната инерция за постигане на членство в ЕС се изчерпва в рамките на управлението на социалдемократическата партия и след овладяването на икономическата криза. Това е видно и от социологическите проучвания, които до 2012 г. отчитат лек превес за проевропейската реторика. Важно е да уточним, че около 61%¹⁰ от гражданите всъщност не са наясно до голяма степен какво точно представлява ЕС. Най-силна е подкрепата за провеждането на референдум за продължаване на преговорите, като през 2014 г. 72%¹¹ от исландските граждани са за този вариант. Според най-скорошно социологическо проучване, през февруари 2017 г., 54%¹² от тях не биха одобрили членството на Исландия в ЕС.

Могат да бъдат направени следните изводи във връзка с отношението към европейската интеграция в страната: от особено значение е, че нито обществото, нито управляващите елити припознават ЕС като субект, който би донесъл допълнителни ползи на страната (извън тези, които вече има като член на ЕИП и Шенген).

Започването на преговори за членство в ЕС се използва като панацея за решаване на вътрешноикономически проблем. След стабилизирането до известна степен на финансовите институции и на икономиката на страната, този мотив за членство изчезва и преговорите са прекратени. Аргумент в тази посока е и липсата на наднартийен консенсус по въпроса за членството в ЕС.

Кралство Норвегия

Норвегия обявява своята независимост от Шведско-норвежката уния през 1905 г. Успява да запази неутралитет по време на Първата световна война и въпреки намеренията да следва тази политика през Втората световна война, в периода между 9 април 1940 г. и 8 май

¹⁰ Flash Eurobarometer Series #302.

¹¹ Capacent Gallup, *Viphorf til aildarvipræfna vip ESB*, March 2013 - http://jaisland.is/wp-content/uploads/2013/03/Gallup-Jaisland_konnun_mars_2013.pdf, достъпен към 7 юни 2017 г.

¹² Iceland Monitor, *Two-thirds reject EU membership*, February 23, 2017 - http://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2017/02/23/two-thirds_reject_eu_membership/, достъпен към 7 юни 2017 г.

1945 г. бива окупирана от Германия.¹³ През 1949 г. Норвегия става член на НАТО. Бързият икономически растеж на страната се дължи до голяма степен на откриването на големи залежи на нефт и природен газ в края на 60-те и началото на 70-те години на 20-и век в Норвежко море.

На 25 септември 1972 г. е проведен референдум за членството на Норвегия в ЕС, на който 53.5% от населението гласува против членство в Общността, а 46.5% подкрепят идеята за присъединяване на Норвегия към ЕС.¹⁴ Министър-председател в този период е Тригва Братели от лейбъристката партия, който през същата година в резултат на референдума подава оставка.

Вторият референдум е през 1994 г. по време на мандата на Гро Харлем Брундтланг, отново представителка на лейбъристката партия. Референдумът завършва с 52.4% от населението, гласували против, а 47.6% привърженици на идеята за членство на Норвегия¹⁵, което можем да кажем, че от референдума през 1972 г. са отбелязали малък ръст от 1.1%, но все пак недостатъчен за присъединяване към ЕС. Важно е да се отбележи, че през 1994 г. правителството отново е проевропейски настроено и симпатизира на идеята за присъединяване към Европейския съюз.

Резултатите от референдума обаче показват, както може да се види на двете карти по-году, че населението от северната част на Норвегия е гласувало против членството в Съюза, докато столицата Осло се оказва като един проевропейски настроен „остров“ и в двата референдума.

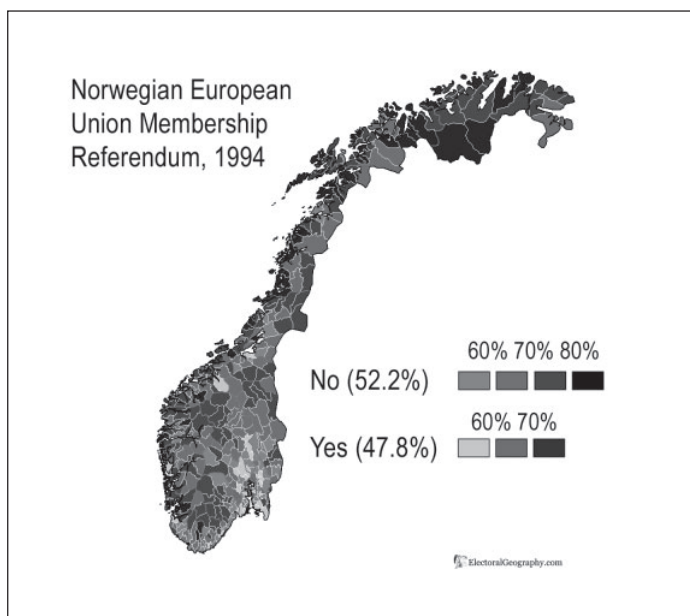
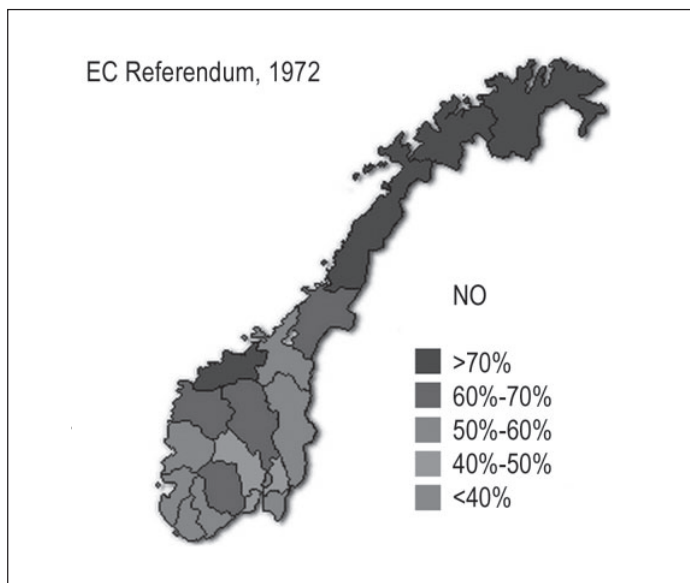
Друга съществена и сходна за резултатите от двата референдума характеристика е, че жените в Норвегия гласуват предимно против членство в Европейския съюз. Причината за това е опасението им, че отношенията с континентална Европа биха оказали негативно въздействие върху широката гама от права и социални придобивки, които те с течение на времето са успели да си гарантират в своята страна.

¹³ History, *Germany invades Norway and Denmark* - <http://www.history.com/this-day-in-history/germany-invades-norway-and-denmark>, достъпен към 4 юни 2017 г.

¹⁴ CCVE, *The referendum in Norway (25 September 1972)*, August 13, 2011 - http://www.cvce.eu/obj/the_referendum_in_norway_25_september_1972-en-ce0ab381-e7c3-45dd-9a93-3e34ef66476f.html, достъпен към 3 юни 2017 г.

¹⁵ BBC News, *1994: Norway votes 'no' to Europe*, November 28, 1994 - http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/28/newsid_4208000/4208314.stm, достъпен към 3 юни 2017 г.

*Резултати от референдумите за членство в ЕС
на Норвегия през 1972 г. и 1994 г.¹⁶*



¹⁶ Двете графики и допълнителни данни могат да бъдат разгледани на следните страници:
<http://www.electoralgeography.com/en/countries/n/norway/1972-ec-referendum-norway.html>,
<http://www.electoralgeography.com/en/countries/n/norway/1994-eu-referendum-norway.html>.

Сравнявайки скандинавските държави, трябва да споменем, че наред с приликите им в социално-икономически план, те се различават помежду си във външнополитически. Докато Швеция и Финландия са държави - членки на ЕС, то Норвегия не е. Същевременно докато Норвегия е член на НАТО, Швеция и Финландия не са. И трите държави са членки на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и заемат своето място сред държавите в ООН.

Макар да не е член на ЕС, Норвегия е член на Европейската асоциация за свободна търговия от 1960 г., на Европейското икономическо пространство от 1994 г.¹⁷, а от 2001 г. официално е част и от Шенгенското пространство (споразумението е подписано на 19 декември 1996 г., а е в сила от 25 март 2001 г.), като изключение прави норвежкия архипелаг Свалбард в Северния ледовит океан.¹⁸

Като член на Европейското икономическо пространство Норвегия има задължението да прилага изцяло законодателството съгласно постиженията на общостното право (т.нар. *acquis communautaire*), отнасящо се до четирите свободи, но тъй като не е член на Европейския съюз, не участва на масата на преговорите по отношение на законодателството на Съюза. Селскостопанската и риболовната политика, които са от изключителна важност за Норвегия и Исландия, не попадат в нормативната уредба на Европейското икономическо пространство.

Норвегия принадлежи към най-богатите държави в света по БВП на глава от населението. Тя се отличава и с голям растеж на реалния БВП в сравнение и с държавите членки на еврозоната за периода 2005 -

¹⁷ Договорът е подписан на 2 май 1992 г., но влиза в сила на 1 януари 1994 г. Източник: Government of Norway, *Brief history about the EEA*. April 15, 2016 - <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/eos/history-eea/id2458261/>, достъпен към 3 юни 2017 г.

¹⁸ Архипелагът Свалбард (още известен като Шпицберген заради наименованието на най-големия си остров) е норвежки архипелаг, който се намира в Северния ледовит океан. Свалбард се причислява като част от Норвегия, но не е част от Шенгенското пространство. Съгласно Договора от Свалбард от 9 февруари 1920 г., по който страни са Норвегия, Дания, Великобритания, Германия, Китай, Русия и др., макар Свалбард да е под юрисдикцията на Норвегия, архипелагът е обявен за защитена територия и страните по договора имат задължението да се грижат за околната му среда, а във финансово отношение Норвегия не печели от данъците, които се събират там, макар да предоставя социални услуги на своята територия, посещавана от граждани на архипелага (Spitsbergen, *TheHistoryofSpitsbergen*. October 11, 2013 - <https://www.spitsbergen-svalbard.com/spitsbergen-information/history.html>, достъпен към 3 юни 2017 г. Това споразумение се налага, тъй като през годините, макар тази тенденция да е намаляла в последно време, е имало особено засилено присъствие на норвежки и руски възлюбивни компании. Макар да не се прилага визовият режим за тази територия, всеки, който не е гражданин на Свалбард, не би могъл да го посети, без да премине през зона, попадаща под юрисдикцията на Шенгенското пространство. (Schengen agreement. *Schengen States Territories that are not part of the Schengen* - www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement, достъпен към 3 юни 2017 г.

2015 г. В таблицата по-году сме представили стойностите за ЕС (28), еврозоната (19), както и другите две Скандинавски държави и Исландия.

**БВП на глава от населението по ППС (2015 г.)
и растеж на реален БВП за периода 2005 - 2015 г. в %**

		БВП на глава от населението по ППС) за 2015 г.¹⁹	Средна стойност за 2005 - 2015²⁰
1.	ЕС (28)	100	0.9
2.	Еврозона (19)	106	0.8
3.	Финландия	109	0.4
4.	Швеция	124	1.8
5.	Норвегия	160	1.3
6.	Исландия	123	1.8

Голяма част от преимуществата на Норвегия се дължат на петролните залежи, корабоплаването и риболова. Независимо от това, че Международната комисия по китолов забранява тази дейност, Норвегия също като Исландия не я преустановява. Норвегия също така има много голям износ на метали, като страната е основен източник на алуминий за ЕС. ЕС е най-големият партньор по отношение на вноса и износа в държавата, възлизайки на 74.3% от търговията на Норвегия. Страната е основният източник на природен газ за страните от Западна Европа, като най-големи вносителите са Германия, Франция, Обединеното кралство и Белгия.²¹

Икономическите експерти напомнят, че Норвегия трябва да има предвид благотворното въздействие върху модернизиранието на норвежката икономика от силната икономическа интеграция с ЕС. Те твърдят, че страната не може да разчита винаги на големите си нефтени залежи. Освен това Норвегия дели граница и с Русия, поради

¹⁹ Eurostat, GDP per capita in PPS (tec00114), достъпен към 3 юни 2017 г.

²⁰ Eurostat, Real GDP growth, 2005-2015 (YB16.png), достъпен към 3 юни 2017 г.

²¹ European Commission, *Norway's economic and trade relations with the EU*, February 22, 2017 - <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/norway/>, достъпен към 3 юни 2017 г.

което някои норвежки политици са асоциирани с публични изказвания по повод опасения от непредвидимата руска политика в лицето на техния съсед. Те признават, че участието, което имат в Европейското икономическо пространство се ограничава до това да лобират за своите икономически интереси пред гържавите членки, което за тях не е особено лесно, но все пак е по-успешно ако на масата на преговорите участва и гържава като Великобритания, тъй като припознават в голяма част от интересите на Лондонското сити своите собствени. Тази задача обаче се оказва още по-трудна за тях, откакто с договора от Лисабон на Европейския парламент са предоставени по-големи законодателни правомощия. С оттеглянето на Великобритания от ЕС тази задача става и още по-трудна. Въпреки това данните на ЕК показват, че Норвегия се справя успешно с въвеждането на законодателството в областта на вътрешния пазар, тъй като дефицитът ѝ по транспонирането към 10 декември 2015 г. възлиза на 0% за разлика от Исландия, където той възлиза на 1.8% за същия период.²²

Въпреки отличните резултати по повод прилагането на правото на ЕС, обществото в Норвегия има своите резерви по повод членството на страната. Те се дължат на опасенията от регулирането на национално ниво на риболовната политика, която е от съществено значение за икономическия ръст, който страната отбелязва дори през годините, в които европейската икономика беше силно засегната от световната икономическа криза през 2008 г. Въпреки това прави впечатление, че като аргумент за нежеланието за присъединяване не се изтъква обстоятелството, че при евентуално членство Норвегия също ще бъде нетен вносител в бюджета на ЕС.

Дебатът за членството на страната в Съюза беше наскоро повдигнат и от страна на Великобритания. С приближаването на проведения през 2016 г. референдум в Обединеното кралство, в публичното пространство все повече започна да се обсъжда идеята за излизането на Великобритания от Съюза и следването на примера на Норвегия. Министър-председателят на Норвегия Ерна Золберг коментира тази идея като неприложима в случая на Великобритания, тъй като веднъж участвала на масата на преговорите, тя не би се съгласила да прилага законодателството на ЕС без възможност за участие в преговорите.

Преди да преминем към заключението на нашето проучване, бихме искали да обобщим по повод на Норвегия, че пред страната не стои въпросът дали е готова да посрещне отговорността за членство, тъй като тя вече е показала успешно справяне с прилагането на правото на ЕС, без дори да има възможност да го договаря. Също така Норвегия

²² European Commission, *The EU Single Market* - www.ec.europa.eu, достъпен към 3 юни 2017 г.

не е избрала пътя на изолационизма, тъй като е припознала своя икономически интерес от партньорството си с ЕС, а по-скоро един междинен път, чрез който да брани приоритетната за страната риболовна политика и в допълнение към момента не е на дневен ред необходимият обществен консенсус за достигането до решение за присъединяване към Съюза.

Заклучение

В заключение може да се твърди, че въпреки ползите, които могат да произтекат за Исландия и Норвегия от членството (като затвърждаване на факта, че са лоялни партньори на международната сцена), липсата на политически консенсус и на засилена гражданска подкрепа ги отдалечава от перспектива за интеграция в ЕС в близкото бъдеще. Навярно това няма да се промени до момента, когато общото възприемане на ЕС не спре да се свързва само с икономически аспекти, а се осъзнае цялата цивилизационна сложност на Съюза, тоест двете страни да виждат себе си и като част от решенията на проблемите, пред които е изправен континентът. Както проследихме по-горе в текста, Исландия и Норвегия отдавна имат интеграционни взаимоотношения с ЕС, които само биват затвърждавани през годините в икономически план, но не и разширявани в други области. Исландия твърде късно подава молба за членство в ЕС и преустановява преговорите скоро след това, докато в случая с Норвегия се оказва, че членството на съседните ѝ държави не е достатъчно голям фактор, за да повлияе на обществените нагласи в посока присъединяване. Затова можем да твърдим, че така очакваният ефект на „spill-over“, изразяващ се в пренасяне на интеграционния модел от икономическата в други сфери на взаимодействие така и не се случва при тези две държави. Това за пореден път повдига темата, че ЕС не е само икономически, а и политически съюз. Докато има държави, които се асоциират с тази обща идея, съответно биха искали да се присъединят, но не са готови да посрещнат задълженията по членството, любопитно изключение правят Исландия и Норвегия, за които се оказва, че това, което не им достига, за да бъдат членки на ЕС, е убедеността в общата европейска идея.

Библиография

BBC News, 1994: *Norway votes 'no' to Europe*. November 28, 1994 - http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/28/newsid_4208000/4208314.stm, достъпен към 3 юни 2017 г.

Capacent Gallup, *Viphorf til aðildarviðræðna við ESB*, March 2013 - http://jaisland.is/wp-content/uploads/2013/03/Gallup-Jaisland_konnun_mars_2013.pdf, достъпен към 7 юни 2017 г.

CCVE, *The referendum in Norway (25 September 1972)*, August 13, 2011 - http://www.cvce.eu/obj/the_referendum_in_norway_25_september_1972-en-ce0ab381-e7c3-45dd-9a93-3e34ef66476f.html, достъпен към 3 юни 2017 г.

Euractive, *Iceland's centre-right parties agree to form government; EU vote eyed*, January 2017 - <http://www.euractiv.com/section/enlargement/news/icelands-centre-right-parties-agree-to-form-government-eu-vote-eyed/>, достъпен към 24 май 2017 г.

European Commission, *Norway's economic and trade relations with the EU*, February 22, 2017 - <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/norway/>, достъпен към 3 юни 2017 г.

European Commission, PRESS RELEASE IP/13/785, *Commission adopts trade measures against Faroe Islands to protect the Atlanto-Scandian herring stock*, August 20, 2013 - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-785_en.htm, достъпен към 3 юни 2017 г.

European Commission, *The EU Single Market* - www.ec.europa.eu, достъпен към 3 юни 2017 г.

European External Action Service - <https://eeas.europa.eu>, достъпен към 24 май 2017 г.

Eurostat, File: Real GDP growth, 2005-2015 (% change compared with the previous year; % per annum) - YB16.png/ec.europa.eu/eurostat, достъпно към 3 юни 2017 г.

Eurostat, GDP per capita in PPS (tec00114), достъпен към 3 юни 2017 г.

Eurostat, Real GDP growth, 2005-2015 (YB16.png), достъпен към 3 юни 2017 г.

Flash Eurobarometer Series #302, *Iceland and the European Union*, March 2011 - http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_302_en.pdf, достъпен към 4 юни 2017 г.

Government of Norway, *Brief history about the EEA*, April 15, 2016 - <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/eos/history-eea/id2458261/>, достъпен към 3 юни 2017 г.

Gurzu, A. *Norway to Britain: Don't leave, you will hate it*, June 15, 2016 - <http://www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-brexiteers/>, достъпен към 4 юни 2017 г.

History, *Germany invades Norway and Denmark* - <http://www.history.com/this-day-in-history/germany-invades-norway-and-denmark>, достъпен към 4 юни 2017 г.

Iceland Monitor, *Two-thirds reject EU membership*. February 23, 2017 - http://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2017/02/23/two_thirds_reject_eu_membership/, достъпен към 7 юни 2017 г.

Independent, *Iceland has new coalition government led by Conservative Prime Minister Bjarni Benediktsson*, January 10, 2017 - <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/iceland-new-government-centre-right-coalition-conservative-prime-minister-bjarni-benediktsson-a7519691.html>, достъпен към 4 юни 2017 г.

Marshall, C., *Iceland's fishing industry 'better off outside' EU*, June 21, 2016 - <http://www.bbc.com/news/science-environment-36587253>, достъпен към 24 май 2017 г.

Riste, O. *The Nordic Angle II: Norway - The Reluctant European*. Nov., 1988, pp. 193-194.

Schengen visa info, *Schengen agreement. Schengen States Territories that are not part of the Schengen* - www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement, достъпен към 3 юни 2017 г.

Statistics Iceland, *Most new employees in construction and tourism industry*. May 12, 2017 - <http://www.statice.is/publications/news-archive/enterprises/number-of-employers-and-employees-4/>, достъпен към 7 юни 2017 г.

Spitsbergen, *The History of Spitsbergen*. October 11, 2013 - <https://www.spitsbergen-svalbard.com/spitsbergen-information/history.html>, достъпен към 3 юни 2017 г.

The Economist, *Norway's deal with the EU still holds lessons for Britain*. February 2, 2017 - <http://www.economist.com/news/europe/21716039-sooner-or-later-britain-will-face-trade-offs-between-sovereignty-and-access-norways-deal>, достъпен към 3 юни 2017 г.

The World Bank, 1960-2015. GDP (current US\$) - http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&locations=IS&start=1960&view=chart&year_high_desc=true, достъпен към 7 юни 2017 г.

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

#JeSuis ЕВРОПА

Софийски университет “Св. Климент Охридски”
и Фондация „Ханс Зайдел“

София, 2017 г.

ISBN 978-954-8702-41-6

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА
02 / 971 00 09

