

ДОКЛАДИ

от четвъртата съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“

# Европейският съюз с НОВ ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ - *пътят напред*



София, 2019 г.

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.

България

## ДОКЛАДИ

от Четвъртата съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

# Европейският съюз с НОВ ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ - пътят напред

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2019

**Научна редакция:**

проф. глн Нели Огнянова

проф. глн Николай Найденов

доц. глн Калоян Симеонов

доц. глн Мирела Велева

гл. ас. г-р Гергана Рагойкова

# Съдържание

Преговор .....	7
----------------	---

## Раздел първи

### СВОБОДА НА СЛОВОТО, ДЕЗИНФОРМАЦИЯ, ПОПУЛИЗЪМ

Българското участие в Европейския парламент –  
конфигурация, лица и влияние за мандатите  
2007-2009; 2009-2014; 2014-2019; 2019-2024

<i>Теодора Ангелова, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....	11
--	----

Президентната кампания на новоизбраните български  
евродепутати в социалните мрежи. Оценка на  
споделеното медийно съдържание.

<i>Божидар Ангелов, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....	35
--	----

Борбата с дезинформацията в програмата  
на Европейската комисия (2019-2024)

<i>Мария Юркова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....	48
---	----

Отговорността на онлайн платформите в контекста  
на правото на Европейския съюз

<i>Иглика Иванова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....	60
---	----

Защита на тайната на журналистическите източници  
и стандартите на Съвета на Европа

<i>Генка Шикерова, Факултет по журналистика и масова комуникация, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i> .....	78
---	----

## **Раздел втори** **ИКОНОМИКА И ФИНАНСИ**

Потенциални ефекти от Брекзит върху вътрешната динамика на Европейския съюз

*Ясен Георгиев, катедра „Международни отношения“,  
Университет за национално и световно стопанство ..... 93*

EU trade policy going forward –  
impact assessment and future prospects

*Mariana Trifonova, International Relations Department,  
University of national and world economy ..... 104*

Двустранните отношения между Европейския съюз и Руската федерация – пътят напред

*Роксана Трифонова, катедра „Европеистика“,  
Философски факултет, Софийски университет  
„Св. Климент Охридски“ ..... 116*

Предизвикателства пред Европейския съюз във връзка с данъчните убежища и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели

*Емилия Маринчева, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 133*

Отражение на регулациите на Европейския съюз върху пазара на държавни ценни книжа

*Иван Нейчев, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 146*

Влияние на еврото върху избран индустриален индикатор

*Магдалена Влахова-Велева, Стопански факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 156*

## **Раздел трети** **РАЗШИРЯВАНЕ, ПОЛИТИКА НА ДОБРОСЪСЕДСТВО, СИГУРНОСТ**

Опитът от Източното разширяване на ЕС.  
Приоритетност на европейската интеграция.

*Гергана Тошева, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 167*

Политиката на разширяване в приоритетите на българското, австрийското и румънското председателство на Съвета на ЕС

*Лилия Маркова, катедра „Международни отношения“,  
Университет за национално и световно стопанство..... 177*

Новият Европейски парламент и Турция.  
Възможност за нов диалог.

*Нина Георгиева, катедра „История на Византия  
и балканските народи“, Исторически факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 189*

Сирийската реалност като предизвикателство в преговорния процес за членството на Турция в Европейския съюз

*Гюлер Ахмедова, катедра „Политология“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ ..... 199*

Значение на регистъра за борбата с тероризма към Евроюст за противодействие на радикализацията и тероризма в ЕС

*Десислава Иванова, катедра „Европеистика“,  
Философски факултет, Софийски университет  
„Св. Климент Охридски“ ..... 210*



# Преговор

*В ръцете си държите сборника с научните доклади от четвъртата съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. В превърналото се в добра традиция събитие взеха участие и докторанти от Стопанския и Историческия факултет на Софийския университет, както и докторанти от Университета за национално и световно стопанство.*

*Конференцията се организира със съдействието и подкрепата на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.*

*Темата за Европейския съюз и неговия нов Европейски парламент се превърна в добра платформа за равностметка на ползите и поуките от членството в ЕС, а така също за академичен дебат и за възможност за поглед напред - към бъдещите предизвикателства пред Европейския съюз и ролята на България в тяхното преодоляване.*

*Докторантите коментираха редица сложни и ключови теми от дневния ред на европейското обединение и предложиха възможни бъдещи решения на актуалните въпроси. Представени бяха доклади, свързани с българското присъствие в Европейския парламент, свободата на словото и инструментите за борба с дезинформацията онлайн, фалшивите новини и популизма, защитата на журналистическите източници на информация. Анализирани бяха основни икономически и финансови аспекти от дневния ред на ЕС, в това число потенциалните ефекти от Брекзит, влиянието на еврото и регулациите на ЕС, автоматичният обмен на финансова информация за ганъчни цели, спецификите на търговската политика на ЕС и др. Не на последно място, докторантите изследваха европейската перспектива на страните от Западните Балкани, преговорния процес с Турция, борбата с тероризма и др.*

*Всеки един от докладите е рецензиран от преподаватели от Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Бележки и препоръки по текстовете на докторантите предоставиха проф. гпн Нели Огнянова, проф. гпн Николай Найденов, доц. гпн Калоян Симеонов, доц. гпн Мирела Велева и гл. ас. г-р Гергана Радойкиова.*

*Пожелаваме Ви приятно четене!*





Свобода на словото,  
дезинформация,  
ПОПУЛИЗЪМ



# Българското участие в Европейския парламент - конфигурация, лица и влияние за мандатите 2007-2009, 2009-2014, 2014-2019, 2019-2024 г.

Теодора Ангелова

---

Категора „Политология“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*Once a Member of the European Parliament gets elected in Bulgaria, his or her career on the European legislature rarely are closely followed by the domestic public. Having in mind that nationality of MEPs is not a dominant factor for their work in Brussels and Strasbourg, there are a few examples proving that exactly MEPs' origin often plays a decisive role during key votes in plenary. Therefore, this analysis tries to throw some light on the roles, configuration and the activity of the national delegations at the EP during a period of three and a half parliamentary terms - from the beginning of the Bulgarian membership in the EU.*

*Relying mainly on qualitative methods of analysis using data from public sources on information we will try to assemble a puzzle that will present the Bulgarian representation at the EP on the bases of its political affiliation and weight of the membership, of its experiences and expertise, of its field of interest and capability of gaining and maintaining key positions.*

## **Въведение**

Дейността на българските представители в ЕП често остава в периферията на публичното внимание, веднъж щом те заемат местата си в пленарните зали в Страсбург и Брюксел. В същото време проследяването на кариерата им е важна, защото имат своята роля за въграждането на българската визия и интереси в европейския законодателен процес. Българските делегации в ЕП заслужават изследо-

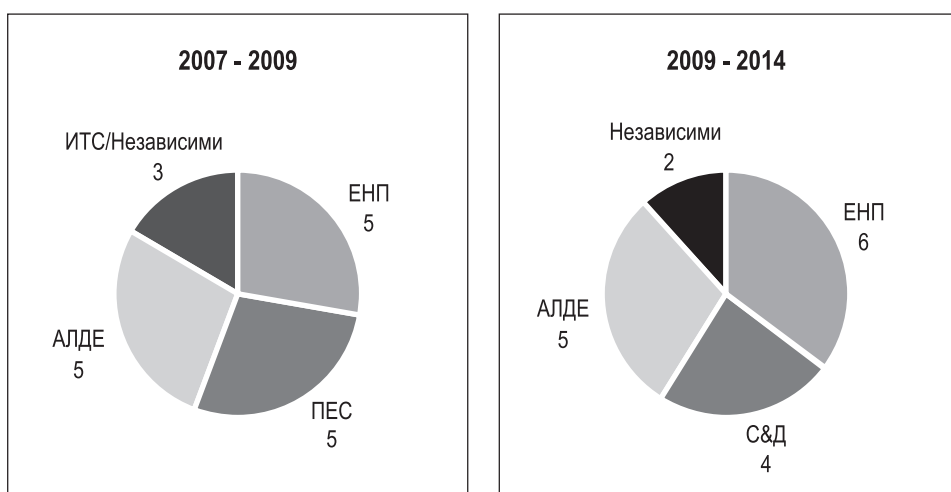
вателско внимание и заради приноса си за изграждането на облика на страната в европейския политически живот и видимостта на техните публични прояви.

Националната принадлежност в ЕП отстъпва пред големите въпроси на общностната политика. В същото време, обаче, европейските политически семейства се съставяват от национални партии, избрани в национален вот, а чрез общоевропейски листи. Всеки, който твърди, че изборите за ЕП са независими от националната среда, рискува да бъде сметнат за неопитен идеалист. В този доклад ще бъдат изследвани група представители по национален признак, като се търси тяхната роля в процеса на вземане на решения в ЕС. Желан ефект е да се предизвика интерес към работата на българските представители в Европейския парламент.

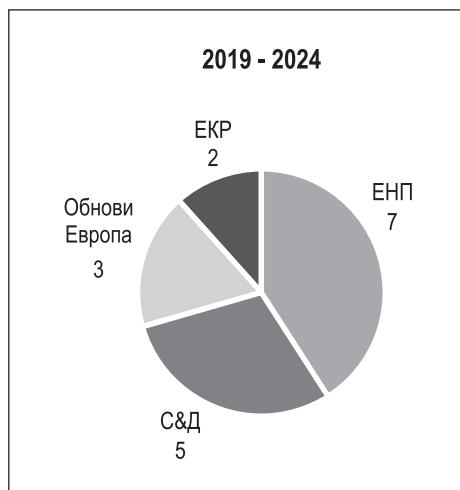
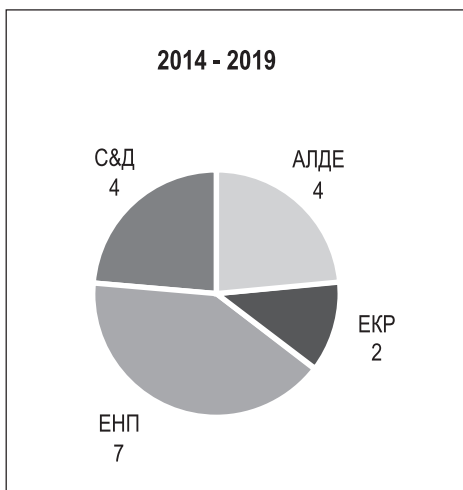
## Българското присъствие в политическите групи в Европейския парламент

Интерес за изследването представляват българските членове на ЕП, заели постове си след редовни избори<sup>1</sup>. Разгледани са четирите поредни мандата - съставите на шестия (2007-2009), седмия (2009-2014), осмия (2014-2019) и деветия, наскоро съставен (2019-2024), ЕП. Графично ще проследим формирането на българските групи в политическите семейства.

Графика 1. Разпределение на мандатите по политически семейства



<sup>1</sup> Извън обхвата на анализа остава периодът 2004-2007 г., когато България е представена от наблюдатели.

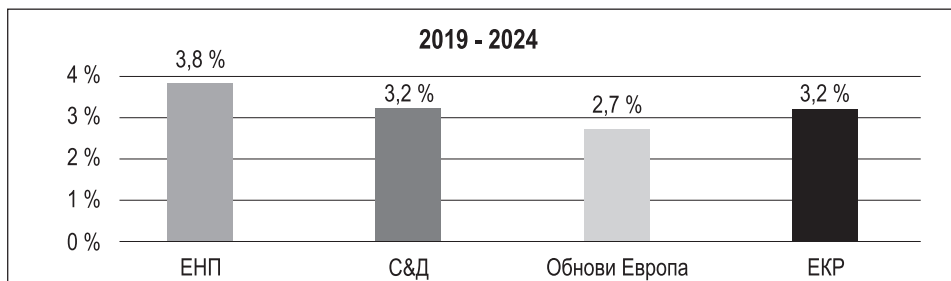
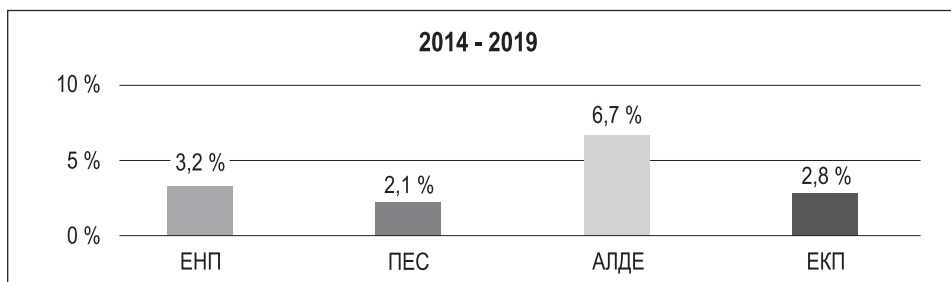
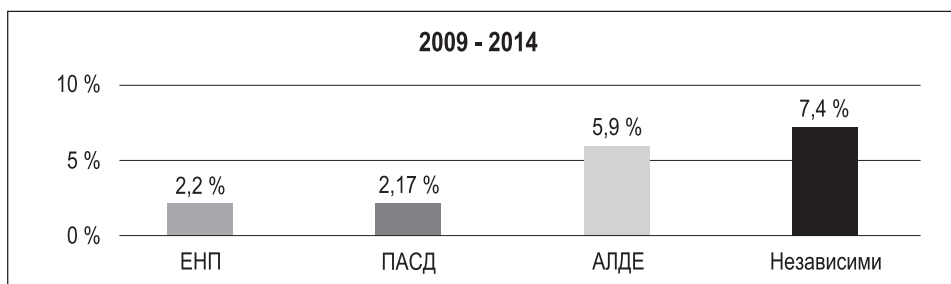
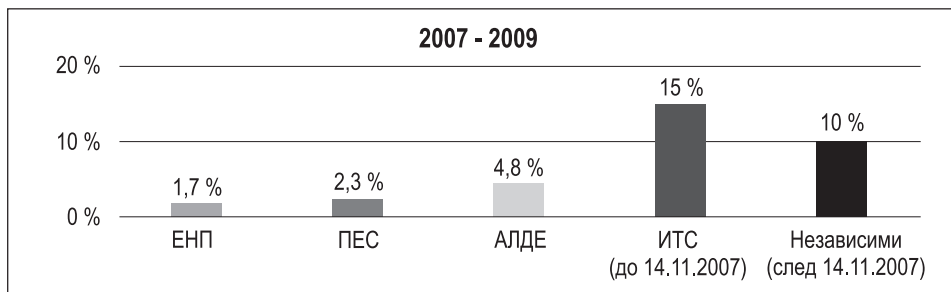


България няма представителство в целия политически спектър в ЕП в нито един от мандатите и участието не се разширява, нито стеснява - българи трайно отсъстват от Групата на Зелените/Европейски свободен алианс и от Европейската зелена левица - Северна зелена левица. Евродепутатите са трайно разпределени в четири политически групи. В шестия ЕП България е представена в четири от осем групи, в седмия - в три от седем, в осмия - в четири от осем и в деветия - в четири от седем (не броим независимите евродепутати като отделна политическа група). Структурата на делегацията според принадлежността към партии е устойчива, като отклонението в мандатите е максимално два - тенденция на ръст при ЕНП за сметка на загуба при АЛДЕ. Основното съревнование е между ЕНП и ПЕС. Единствено първият вот за български евродепутати през 2007 г. изпраща равен брой представители в трите най-големи партии. Броят на евроскептиците в българската делегация остава еднакъв през последните три мандата на ЕП.

Българските партии остават верни на европейските си политически семейства, като единствено се наблюдава динамика при националистите, които остават извън политическа група след разпада на „Идентичност, традиция, суверенитет“ през 2007 г. и са независими през мандата 2009-2014.

Ще изчислим и каква част са българите от политически групи през годините, за да идентифицираме къде гласовете на българската страна са най-способни да упражняват влияние, както и динамиката на това представителство. Сравнително малкият брой на българските евродепутати не ни позволява да очакваме високи стойности, но анализът е от полза за нагледното представяне на участието на страната в политическите групи.

Графика 2. Дял на българите от общо избраните евродепутати по парламентарни групи



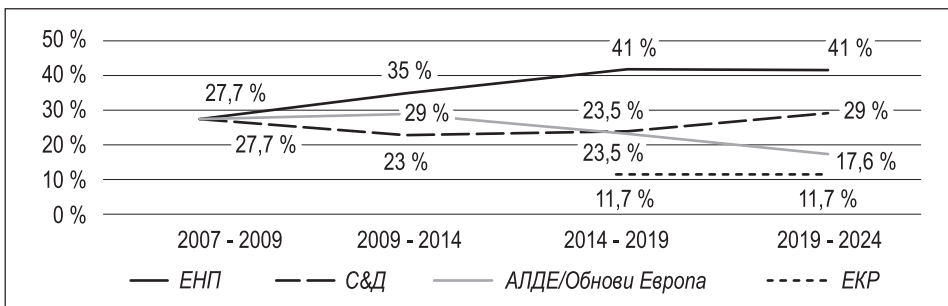
Разпределението на голямата част от евродепутатите ни в най-големите политически групи (ЕНП, ПЕС и АЛДЕ) не позволява те да формират национални групи с голяма тежест в тях. Единствено дялът на българите в групата на ЕНП нараства устойчиво през четирите мандата. През настоящия мандат е най-висок процентът българско

участие и в групата на социалистите от всички мандати към момента. Най-„скъпи“ българските евродепутати са били през мандата 2007-2009 за малобройната „Идентичност, традиции, суверенитет“, която има и кратък живот. Тежестта на представителството в АЛДЕ рязко спада заради по-добрия изборен резултат на либералите на изборите през 2019 г. Наблюдава се и постепенно изравняване на българските дялове в политическите групи, като през настоящия мандат разликата между най-високата и най-ниската стойност е едва 1.1% в сравнение с 3.3%, 3.7% и 4.6% през останалите мандати.

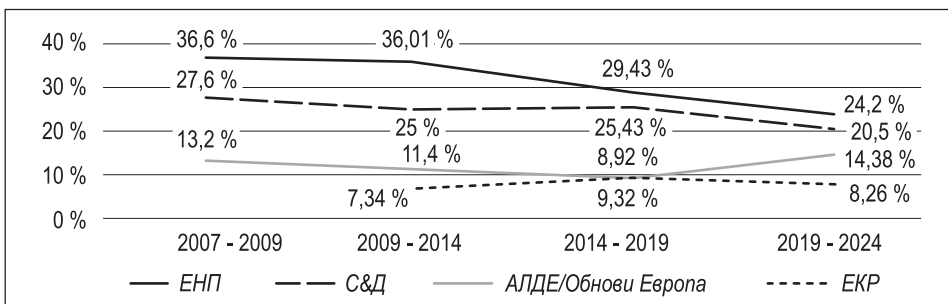
В българската практика има случаи национални партии да се съюзяват в европейско семейство - основно в полза на ЕНП - двама депутати от Синята коалиция и петима от ГЕРБ през 2009 г., един депутат от Реформаторския блок с шестима от ГЕРБ през 2014 г., един депутат от Демократична България с шестима от ГЕРБ през 2019 г.. Еднократно български партии се коалират в рамките на АЛДЕ, когато НДСВ добавя мандат към четиримата от ДПС през 2009 г. Максималният брой евродепутати, които самостоятелна национална партия (ГЕРБ) е изпращала в ЕП, е шест, двукратно.

За да хвърлим повече светлина върху бекграунда, ще сравним динамиката на разпределенията на българските места и на целите политически групи в ЕП от 2007 г. до 2019 г.

Графика 3. Динамика на дяловете на партиите от българските делегации



Графика 4: Динамика на дяловете на групите в целия ЕП





Има сериозни разлики в процесите на национално и европейско ниво. Сходствата в движението на кривите не са много, а разминаването е най-видимо при вота през 2019 г. – при българския вот ЕНП и ПЕС печелят или запазват мандати, а на европейско ниво двете партии губят места. Българският представител в АЛДЕ губи позиции, докато либералите в ЕП отбелязват електорален ръст; българските националисти също запазват броя на мандатите, а групата на ЕКР същевременно намалява. Класирането на политическите партии след последния избор, обаче, е еднaквo както на национално ниво, така и на ниво ЕП.

Отбелязваме, че през 2007 г. трите първи политически сили за България са с равен старт с по пет мандата. Втори път равен брой мандати получават ПЕС и АЛДЕ през 2014 г. При общите резултати за ЕП има еднократно сближаване на резултатите на ЕКР и АЛДЕ. В българския случай, обаче, националистите поддържат трайно по-нисък резултат и не изравняват нито веднъж резултатите на мейнстрийм партиите. Докато местата на ЕНП в ЕП стабилно намаляват, българите засилват доверието си в това политическо семейство.

## Устойчивост на присъствието на националните партии и представители

В тази част на анализа ще отклоним вниманието си от европейските семейства и ще го насочим към националните партии, като проверим устойчивостта на присъствието им в рамките на четирите разгледани мандата.

**Таблица 1: Националните партии в ЕП по брой на мандатите**

Четирикратно печелили места	Трикратно печелили места	Двукратно печелили места	Еднократно печелили места
ГЕРБ, БСП, ДПС	ДСБ (в различни коалиционни конфигурации)	Атака, НДСВ, ВМРО	България без цензура, СДС (в коалиционна конфигурация)

Общо девет са българските партии, печелили места в ЕП. Преобладаващата част от тях се задържа там повече от един мандат. Във всички случаи тези мандати са поредни, а не разпокъсани – не се наблюдават „завръщания“ на партии, веднъж не успели да прескочат барьерата. Триото партии с най-добри резултати на разгледаните вотове остава непроменено – съставът на българската делегация се очертава предсказуем и постоянен. Същият брой са и партиите, изпратили евродепутати при два състава на ЕП.

Интересен показател за профила на българските представители е индивидуалният им престой в ЕП. Ще проверим какъв е подходът на партиите при подреждането на листите – дали разчитат на опитните евродепутати, или предпочитат да издигат нови лица. В работния списък са включени лицата без завършен пълен мандат или дошли на чуждо място, но въпреки това с активност в ЕП (Емил Стоянов, Преслав Борисов, Асим Адемов). Изключени са избирани евродепутати, които нямат дейност заради приемане на други длъжности (Меглена Кунева, Томислав Дончев). Включени са и избраните през 2019 г. евродепутати, като ще сметем, че те имат един мандат и хипотетично, че той ще бъде завършен.

**Таблица 2: Българските представители според броя мандати в ЕП**

<b>С един мандат</b>	<b>С два мандата</b>	<b>С три мандата</b>
Душана Здравкова (ГЕРБ)	Кристиан Вигенин (БСП)	Андрей Ковачев (ГЕРБ)
Николай Младенов (ГЕРБ)	Евгени Кирилов (БСП)	Владимир Уручев (ГЕРБ)
Петя Ставрева (ГЕРБ)	Метин Казак (ДПС)	Илияна Йотова (БСП)
Атанас Папаризов (БСП)	Румяна Желева (ГЕРБ)	Филиз Хюсменова (ДПС)
Маруся Любчева (БСП)	Владко Панайотов (ДПС)	
Мариела Баева (ДПС)	Димитър Стоянов (Атака)	
Десислав Чуколов (Атака)	Славчо Бинев (Атака)	
Билияна Раева (НДСВ)	Мария Габриел (ГЕРБ)	
Илиана Иванова (ГЕРБ)	Светослав Малинов (ДСБ)	
Моника Панайотова (ГЕРБ)	Илхан Кючюк (ДПС)	
Ивайло Калфин (БСП)	Искра Михайлова (ДПС)	
Станимир Илчев (НДСВ)	Ангел Джамбазки (ВМРО)	
Антония Първанова (НДСВ)	Андрей Новаков (ГЕРБ)	
Надежда Михайлова (СК)	Ева Майдел (ГЕРБ)	
Неджми Али (ДПС)	Емил Радев (ГЕРБ)	
Николай Бареков (ББЦ)	Сергей Станишев (БСП)	
Момчил Неков (БСП)	Асим Адемов (ГЕРБ)	
Георги Пирински (БСП)		
Александър Йорданов (ГЕРБ)		
Елена Йончева (БСП)		
Петър Витанов (БСП)		
Цветелина Пенкова (БСП)		
Иво Христов (БПС)		
Атидже Алиева-Вели (ДПС)		
Андрей Слабаков (ВМРО)		
Радан Кънев (ДСБ)		

Към момента мнозинството от депутатите прекарват само по един мандат на поста. „Дълголетниците“ в българската делегация са само четирима с по три мандата, но няма нито един представител, участвал в четирите състава на ЕП от присъединяването към ЕС насам.

От общо 14 евродепутата от ГЕРБ с равен брой с по един и два мандата са шестима, а двама са с по три мандата. При БСП лицата с по един мандат са повече – 9, с два мандата – 3, а само един е участвал в три състава на ЕП. ДПС е единствена, при която депутатите с повече от един мандат са мнозинство – трима са с по един, четирима – с по два и един – с три мандата. При всеки нов избор около и над половината от българите са нови лица – през 2009 г. те са 8, през 2014 г. – 13, а през 2019 г. – 8 души.

## **Българските евродепутати в комисиите и делегациите на ЕП**

С нарастването на функциите на ЕП расте значението на комисиите му – „законодателният му гръбнак“. В тях се реализира внимателният преглед на законодателството, приемат се доклади, организирант се изслушвания и си сътрудничат с другите институции на ЕС<sup>2</sup>. Тук се формулират позициите на ЕП, а дискусиите имат основополагаща роля за формирането на мнозинствата в пленарната зала<sup>3</sup>. Ще проверим как се позиционират българите в тях и каква е тежестта на постовете, които заемат. Разглеждаме и делегациите, които развиват връзките с трети страни, региони или организации.

По-малките държави членки не са представени във всички комисии, но ако определена сфера на политика е от жизненоважен интерес за страната, съответната комисия може да привлече по-голям брой членове от тази държава. Държавите и техните граждани имат интерес да получават силни постове<sup>4</sup>, за да са способни да защитават интересите си в ЕП и неговите структури. Индивидуалното определяне на позициите председател и зам.-председатели<sup>5</sup> в комисиите е обект на

---

<sup>2</sup> Пресслужба, Европейски парламент. Parliament's committees elect chairs and vice-chairs (02.11.2019) <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20190709IPR56669/parliament-s-committees-elect-chairs-and-vice-chairs>

<sup>3</sup> Mamadouh, Virginie and Tapio Raunio (2003) 'The Committee System: Powers, Appointment and Report Allocation', *Journal of Common Market Studies* 41(2): 333-51.

<sup>4</sup> Местата в комисиите се разпределят между политическите партии по метода д'Ондт, чрез който политическите групи избират коя комисия желаят да председателстват на базата на големината на групата. Политическият състав на комисиите на свой ред отразява този на пленарната зала.

<sup>5</sup> Председателите на комисиите имат за функция да ръководят техните срещи, да говорят от нейно име по време на спорни гласувания и могат сериозно да допринесат за оформянето на законодателните досиета. Заместник-председателите застават на мястото на председателя, когато той отсъства.

договаряне, което остава недоизяснено. Тази процедура е гъвкава и неформална и изцяло зависи от споразумението между политическите групи. Правим уточнението и че позиционирането на определен представител в комисия и продължителността на членството му често не зависят от неговата собствена воля, а от правилата на вътрешна йерархия и разпределение.

**Таблица 3: Ръководни постове на български представители в комисиите и делегациите**

Длъжност	2007-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
Председатели	<b>Билиана Раева</b> (Дел. за връзки с Швейцария, Исландия и Норвегия и в Съвместния parl. комитет на Европейското икономическо пространство)	<b>Кристиан Вигенин и Евгени Кирилов</b> - Дел. в Парламентарна асамблея Евронест	<b>Искра Михайлова</b> (Регионално развитие)	
Заместник-председатели	<b>Душана Здравкова</b> (Конституционни въпроси); <b>Филиз Хюсменова и Евгени Кирилов</b> (Регионално развитие)	<b>Ивайло Калфин</b> (Бюджети); <b>Метин Казак</b> (Подкомисия по правата на човека); <b>Андрей Ковачев</b> (Външни работи); <b>Владимир Уручев</b> (Дел. за връзки с Китайската народна република); <b>Илияна Йотова</b> (Дел. в Комитета за parl. сътрудничество ЕС - Молдова и Специална комисия по организираната престъпност); <b>Филиз Хюсменова</b> (Регионално развитие)	<b>Илияна Йотова и Сергей Станишев</b> (Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи); <b>Петър Курумбашев и Илияна Йотова</b> (Дел. в Parl. комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС - Черна гора); <b>Ангел Джамбазки и Сергей Станишев</b> (Дел. в Съвместния parl. комитет ЕС - Северна Македония)	<b>Емил Радев</b> (Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи)

През мандата на шестия състав на ЕП българската страна разполага с четири ръководни функции – едно председателско място на делегация и три зам.-председателски; през седмия – с девет: два председателски поста и седем зам.-председателски; през осмия отличените представители са петима – един председател и зам.-председатели на три комисии и делегация, като България за първи път има квестор – Андрей Ковачев. През настоящия мандат българин заема едно-единствено зам.-председателско място – Емил Радев на Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. Петнадесет български евродепутати от общо 47 изследвани имат ръководни позиции. Единствено Филиз Хюсменова оглавява една комисия през два мандата. Тринама запазват ръководни длъжности, но в различни комисии и делегации в поредни мандати (Евгени Кирилов, Илияна Йотова и Андрей Ковачев). Двама евродепутати съчетават позициите на зам.-председател на два органа в един мандат (Илияна Йотова и Сергей Станишев). Българите са били в ръководството на шест делегации, пет комисии, една специална комисия и една подкомисия. В три поредни мандата българи ръководят Комисията по регионално развитие. Настоящият мандат е вторият пореден, в който българин заема заместник-председателското място в Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи.

Смятаме, че натрупването на експертиза в комисии допринася за „професионализацията“ на евродепутатите. Ще проверим дали тази експертиза се оползотворява ефективно чрез запазването на членството за повече от един мандат. Ще разгледаме 21 български представители, които са имали повече от един мандат.

**Таблица 4: Постоянство на членството на българите в комисии и делегации**

Мандати	Член на ЕП	Комисия/Делегация
2007-2009 2009-2014	Кристиан Вигенин	Външни работи
2007-2009 2009-2014	Евгени Кирилов	Дел. в Комитета за парламентарно партньорство ЕС - Армения, Комитета за парламентарно сътрудничество ЕС - Азербайджан и Парламентарния комитет за асоцииране ЕС - Грузия
2007-2009 2009-2014	Метин Казак	Дел. в Съвместния парламентарен комитет ЕС - Турция
2007-2009 2009-2014	Владко Панайотов	Околна среда, здравеопазване и безопасност на храните Дел. в Евро-латиноамериканската парламентарна асамблея

Мандати	Член на ЕП	Комисия/Делегация
2007-2009 2009-2014	Славчо Бинев	Икономически и парични въпроси
2009-2014 2014-2019	Владимир Уручев	Промишленост, изследвания и енергетика Дел. в Комитета за парламентарно сътрудничество ЕС - Русия
2007-2009 2009-2014	Филиз Хюсменова	Регионално развитие
2009-2014 2014-2019	Мария Габриел	Дел. в Съвместната парламентарна асамблея АКТБ-ЕС
2009-2014 2014-2019	Светослав Малинов	Дел. за връзки с Арабския полуостров
2009-2014 2014-2019	Андрей Ковачев	Външни работи Дел. за връзки със Съединените американски щати
2014-2019 2019-2024	Искра Михайлова	Дел. в Комитета за парламентарно партньорство ЕС - Армения, Комитета за парл. сътрудничество ЕС - Азербайджан и Парл. комитет за асоцииране ЕС - Грузия Дел. в Парламентарна асамблея Евронест
2014-2019 2019-2024	Ангел Джамбазки	Дел. в Съвместния парл. комитет ЕС - Северна Македония
2014-2019 2019-2024	Андрей Новаков	Регионално развитие
2014-2019 2019-2024	Сергей Станишев	Дел. в Съвместния парл. комитет ЕС - Северна Македония
2014-2019 2019-2024	Илхан Кючюк	Външни работи
Без повторен мандат	Димитър Стоянов, Илияна Йотова, Румяна Желева, Асим Адемов, Ева Майдел, Емил Радев	

Девет депутати (почти половината) са участвали двукратно в една и съща комисия. Десетима остават в едни и същи делегации. Шестима от 21 евродепутати променят изцяло комисии и делегации, в които членуват, а само трима остават в същите и комисии, и делегации. Нито един представител не заема място в една и съща делегация или комисия през три поредни мандата. Можем да заключим, че приемств-

веността нараства, тъй като повече еврогенутати са запазили членствата си от мандата 2004-2019 в новия мандат 2019-2024, отколкото през 2014-2019. Ще разгледаме и българското участие по отделни комисии в рамките на четирите мандата.

**Таблица 5: Българско представителство  
в комисиите за четирите мандата**

<b>Комисия</b>	<b>2007-2009</b>	<b>2009-2014</b>	<b>2014-2019</b>	<b>2019-2024</b>
Външни работи	3	4	2	3
Права на човека (подкомисия)		1	1	
Сигурност и отбрана (подкомисия)	1	2		1
Развитие				
Международна търговия	1	1		
Бюджети		2		
Бюджетен контрол	1	1	1	1
Икономически и парични въпроси	3	1		
Заетост и социални въпроси	1		1	2
Околна среда, здравеопазване и безопасност на храните	1	1		
Промисленост, изследвания и енергетика	1	1	4	3
Вътрешен пазар и защита на потребителите	3	1		1
Транспорт и туризъм				1
Регионално развитие	4	2	3	2
Земеделие и развитие на селските райони	2	1		
Рибно стопанство		1		
Култура и образование		2	3	2
Правни въпроси		1	1	1

Комисия	2007-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи	1	1	5	2
Конституционни въпроси	1	1		
Права на жените и равенство между половете		1	1	
Петиции		2	1	2

Включени са постоянните парламентарни комисии в ЕП – 20 и 2 под-комисии. През първия мандат България има представители в 13 комисии, във втория – в 19, в третия – в 12 и в последния – отново в 13. Представителството остава сходно с изключение на мандата 2009-2014, когато евродепутатите са разпръснати в значително повече комисии.

Максималният брой български евродепутати в една комисия е петима – през 2014-2019 в „Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи“. В осем от парламентарните комисии България е без представителство през последните два мандата. „Регионално развитие“ и „Външни работи“ са фаворити, като в тях трайно членуват по двама и повече представители. През последните два мандата се повишава и интересът към „Промишленост, изследвания и енергетика“. Това не е изненада, тъй като тези три са най-многобройните комисии по принцип. Въпреки че „Икономически и парични въпроси“ и „Земеделие и развитие на селските райони“ са също в първите пет по многобройност, а и значими по тематика, България не излъчва представители в тях. Има една-единствена комисия, към която липсва интерес от българската страна и в четирите мандата – „Развитие“. Националната делегация за целия период е слабо представена и в „Транспорт и туризъм“, „Рибно стопанство“ и „Бюджети“, като през текущия мандат българин дебютира в първата.

Ниският среден брой представители в различните групи (най-често от един до трима) показва, че липсват национални „кликери“ в комисиите, а представителите са разпръснати. Само в две от комисиите за целия период членуват двама или повече българи едновременно – „Външни работи“ (най-многобройната за ЕП) и „Регионално развитие“ (където очевидно са заложили важни интереси за страната).

България не може да се похвали с постоянство на участието в комисиите. От разгледаните тя има постоянно членове за четирите мандата само в пет. Виждаме и че през настоящия мандат страната има най-малко членства в комисии от всички разгледани.

Отделно ще разгледаме представителството на България в делегациите на ЕП.



**Таблица 6: Представителство в парламентарните делегации за четирите мандата**

Делегация <sup>6</sup>	2007-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
В Евро-латиноамериканската парламентарна асамблея	1	2	1	0
В Комитета за парламентарно партньорство ЕС - Армения, Комитета за парламентарно сътрудничество ЕС - Азербайджан и Парламентарния комитет за асоцииране ЕС - Грузия	1	2	2	2
В Комитета за парламентарно сътрудничество ЕС-Русия	0	3	2	0
В комитетите за парламентарно сътрудничество ЕС - Казахстан, ЕС - Киргизстан, ЕС - Узбекистан и ЕС - Таджикистан и за връзки с Туркменистан и Монголия	1	0	1	1
В Парламентарна асамблея Евронест		6	3	2
В Парламентарната асамблея на Съюза за Средиземноморието	3	1	2	2
В Парламентарния комитет за асоцииране ЕС - Молдова	0	1	0	0
В Парламентарния комитет за асоцииране ЕС - Украйна	0	1	0	0
В Парл. комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС - Албания			0	3
В Парл. комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС - Сърбия			0	1
В Парламентарния комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС - Черна гора			2	0

<sup>6</sup> Тъй като броят на парламентарните делегации през различните мандати на Европейския парламент се променя (от 2004 до 2009 г. са 33, от 2009 до 2014 г. са 39, от 2014 до 2019 г. и през настоящия мандат са 44), в таблицата комисиите, които не съществуват по време на съответния мандат, са обозначени в сиво. Таблицата включва изчерпателно участията на български представители в делегации към момента на първия месец от новия мандат на ЕП.

Делегация	2007-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
Делегация в Съвместната парламентарна асамблея АКТЬ-ЕС		1	3	2
В Съвместния парламентарен комитет ЕС - Северна Македония	0	1	4	4
В Съвместния парламентарен комитет ЕС - Турция	1	1	0	1
В Съвместния парламентарен комитет ЕС - Чили	0	1	0	0
За връзки с Арабския полуостров		1	1	0
За връзки с Афганистан	0	0	0	0
За връзки с Беларус	1	0	0	0
За връзки с Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, Черна гора и Косово/за връзки с Босна и Херцеговина и с Косово		2	0	0
За връзки с държавите от Магреб и Съюза на арабския Магреб, включително съвместните парламентарни комитети ЕС - Мароко, ЕС - Тунис и ЕС - Алжир	1	0	2	1
За връзки с държавите от Машрек	2	0	0	0
За връзки с държавите от Централна Америка	0	1	2	0
За връзки с държавите от Югоизточна Азия и Асоциацията на народите от Югоизточна Азия (АСЕАН)	1	0	0	0
За връзки с държавите от Южна Азия	1	0	0	0
За връзки с Израел	1	3	0	1
За връзки с Иран	1	0	1	0
За връзки с Канада	1	1	0	0
За връзки с Китайската народна република	1	1	1	0

Делегация	2007-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2024
За връзки с Корейския полуостров	1	0	0	0
За връзки с Парламентарната асамблея на НАТО	0	1	0	0
За връзки с Япония	0	0	1	1
За връзки със Съединените американски щати	2	1	1	0
За сътрудничество със Севера и за връзки с Швейцария и Норвегия в Съвместния парламентарен комитет ЕС - Исландия и в Съвместния парламентарен комитет на Европейското икономическо пространство (ЕИП)	1	0	0	0
<b>Общо:</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>21</b>

Малък е броят на делегациите, в които се наблюдава постоянно българско присъствие във всички мандати. Те са следните: делегациите за връзки в Съвместната парламентарна асамблея АКТЕ-ЕС, Парламентарната асамблея на Съюза за Средиземноморието, Парламентарна асамблея Евронест, Комитетът за парламентарно партньорство ЕС - Армения, Комитетът за парламентарно сътрудничество ЕС - Азербайджан и Парламентарният комитет за асоцииране ЕС - Грузия и в Евро-латиноамериканската парламентарна асамблея. На този фон прави впечатление спорадично отсъствие на български представители от редица делегации за връзки със съседни страни или страни от региона като Турция, Западни Балкани, Украйна и др. България никога не е имала свои представители в 13 делегации за връзки – в Парламентарния комитет Карифорум - ЕС, в Съвместния парламентарен комитет ЕС - Мексико, в делегациите за връзки с Австралия и Нова Зеландия, Афганистан, държавите от Андската общност, Индия, Ирак, Меркосур, Палестина, Панафриканския парламент, Бразилия, Южна Африка и с държавите от Югоизточна Европа (затова те отсъстват от таблицата).

Изглежда постепенно интересът на българите към делегациите намалява. В първия мандат България няма представители в 45% от тях, в 2009-2014 – в 51%, в 2014-2019 – в 63.6%. Към септември 2019 г. наши евродепутати отсъстват от 73% от делегациите за връзки.

Максималният брой българи в една делегация е в Асамблея Евронест през седмия мандат (шестима), следвана от делегацията в Съвместния

парламентарен комитет ЕС - Северна Македония, където за втори пореден мандат България участва с четирима представители.

## Активност на българските представители според изготвените доклади и становища

Участието в комисии предоставя възможност за изява на отделните членове, като им дава водеща роля при разглеждането на законодателни актове в качеството на докладчици<sup>7</sup>. Те имат решаващо значение за периода на разглеждането на определено досие. Според някои автори чрез позицията на докладчик евродепутатите могат да се възползват от привилегираната роля и от достъп до информация<sup>8</sup>, за да модифицират в своя полза изхода от определени дебати. За да проверим активността и интересите на българските евродепутати, ще изследваме тяхната дейност като докладчици.

**Таблица 7: Доклади и доклади в сянка, представени от евродепутатите по комисия**

Комисия	2007-2009		2009-2014		2014-2019	
	доклади	в сянка <sup>9</sup>	доклади	в сянка	доклади	в сянка
Граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи	0	0	6	3	24	25 ↑
Правни въпроси	0	0	3	3	15	33 ↑
Бюджетен контрол	0	0	1	12	4	28 ↑
Промишленост, изследвания и енергетика	2	0	3	14	2	10 ↓
Регионално развитие	1	0	1	4	16	7 ↑
Външни работи	0	0	1	4	2	20 ↑

<sup>7</sup> Политическите групи в ЕП се съревновават, за да излъчат докладчик по определено досие - всяка от тях получава квота от точки, пропорционална на нейната численост, с която наддава срещу останалите групи, за да получи позицията. Основното задължение на докладчика, веднъж получил поста, е след дискусии в рамките на комисията да предложи текст, който съдържа предложенията за поправки на разглежданото досие. Той също така може да предлага гласуване или отлагане на гласуване, както и да прави предложения за компромиси. В същото време тези политически групи, които не успяват да излъчат докладчик, назначават „докладчик в сянка“ в същата комисия, който трябва да наблюдава работата на истинския докладчик.

<sup>8</sup> Costello, Rory, and Robert Thomson. 2010. The policy impact of leadership in committees: Rapporteurs' influence on the European Parliament's opinions. *European Union Politics* 11(2): 219-241.

<sup>9</sup> Доклади, съставени от членовете на Европейския парламент в качеството им на докладчици в сянка.

Комисия	2007-2009		2009-2014		2014-2019	
	доклади	в сянка	доклади	в сянка	доклади	в сянка
Международна търговия	0	0	2	20	0	0 ↓
Култура и образование	0	0	0	0	2	14 ↑
Бюджети	0	0	8	1	3	3 ↓
Околна среда, обществено здраве и безопасност на храните	0	0	3	9	0	2 ↓
Права на жените и равенството на половете	0	0	3	3	1	2 ↓
Икономически и парични въпроси	1	0	2	0	1	4 ↑
Вътрешен пазар и защита на потребителите	2	0	0	3	1	2 ☐
Конституционни въпроси	0	0	2	4	0	0 ↓
Заетост и социални въпроси	2	0	0	1	1	2 ↑
Земеделие и развитие на селските райони	1	0	1	0	0	2 ↑
Петиции	1	0	2	0	0	0 ↓
Рибно стопанство	0	0	1	2	0	0 ↓
Транспорт и туризъм	0	0	0	1	0	1 ☐
Развитие	0	0	0	0	0	0 ☐
Права на човека (подкомисия) <sup>10</sup>	N/A					
Сигурност и отбрана (подкомисия)						
Общо	10	0	39	84	72	155

Таблицата показва активността по комисии – къде са представени най-голям брой доклади от национални представители. Комисиите са подредени по низходящ ред на броя на докладите, общ за всички мандати. Проверката хвърля светлина върху сферите, в които българските

<sup>10</sup> Докладите по теми, свързани с права на човека и сигурност и отбрана, се считат за доклади на Комисията по външни работи.

делегации са придобили най-тясна специализация, но и помага да се отгатне къде са заложили някои важни интереси на страната, ако приемем, че българските представители не се абстрахират напълно от националната си роля и приемат постовеите си стратегически в рамките на комисиите, в които членуват.

Активността на българите се увеличава най-малко двукратно при всеки следващ мандат. Те са активни във всички основни комисии, освен в една – „Развитие“, където няма представител през нито един от мандатите. През първия мандат очаквано активността е ниска, като не е представен нито един доклад в сянка. Български докладчици има само в седем от комисиите, като дейността им е пропорционална на големината на комисиите – българите са били най-активни в по-многобройните – „Промисленост, изследвания и енергетика“, „Заетост и социални въпроси“, „Вътрешен пазар и защита на потребителите“.

През втория и третия мандат забелязваме, че докладите в сянка са двойно повече, което е показателно за готовността на българските представители да бъдат активни „в опозиция“ и да допринасят за многообразието на гледните точки в комисиите, ако вземем предвид основната функция на докладчика в сянка – да упражнява контрол върху работата на основния докладчик. През втория разгледан мандат най-голяма активност се наблюдава в комисиите по международна търговия, промисленост, изследвания и енергетика, бюджетен контрол и граждански свободи, а през третия – по граждански свободи, бюджетен контрол, правни въпроси, регионално развитие и външни работи.

През последния завършен мандат в девет от комисиите активността на представителите се увеличава (в повечето – значително), а в осем от тях – намалява (спадът е най-осезаем в „Международна търговия“, „Околна среда“ и „Конституционни въпроси“). В три активността остава еднаква. Натовареността на евродепутатите въпреки почти равния брой на комисиите със спад и ръст, се увеличава. В индивидуален порядък ръстът на произведените доклади е 9.2, а спадът – 3.1. През мандата 2014-2019 българските участия в комисиите са по-малко, отколкото през предходния, но изготвените от тях доклади се увеличават.

Индивидуалната натовареност на евродепутатите ще бъде разгледана отделно, като разширим обхвата, като включим освен докладите, и становищата<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Становищата (англ. opinions) се изготвят от комисия, различна от водещата (която изготвя доклада) по определено досие, която също има отношение към предмета на досието. Приетото становище се изпраща на водещата комисия, която след това го поставя на гласуване. Измененията на асоциирана подпомагача комисия (чл. 54), които попадат в обхвата на изключителната компетентност на асоциираната комисия, трябва да се приемат от водещата комисия без гласуване.

**Таблица 8: Българските евродепутати  
според съставени доклади и становища**

<b>Евродепутат</b>	<b>доклади и доклади в сянка</b>	<b>становища</b>
<b>2007 - 2009<sup>12</sup></b>		
Румяна Желева (ЕНП)	2	4
Атанас Папаризов (ПЕС)	2	1
Мариела Баева (АЛДЕ)	1	2
Илияна Йотова (ПЕС)	1	1
Петя Ставрева (ЕНП)	1	1
Николай Младенов (ЕНП)	1	0
Душана Здравкова (ЕНП)	1	0
Евгени Кирилов (ПЕС)	1	0
Биляна Раева (АЛДЕ)	0	3
Кристиан Вигенин (ПЕС)	0	2
Славчо Бинев (ИТС)	0	1
Маруся Любчева (ПЕС)	0	1
Владимир Уручев (ЕНП)	0	0
Десислав Чуколов (ИТС)	0	0
Димитър Стоянов (ИТС)	0	0
Филиз Хюсменова (АЛДЕ)	0	0
Метин Казак (АЛДЕ)	0	0
Владко Панайотов (АЛДЕ)	0	0
<b>2009 - 2014</b>		
Ивайло Калфин (ПЕС)	27	17
Метин Казак (АЛДЕ)	22	12
Мария Габриел (ЕНП)	17	10
Владко Панайотов (АЛДЕ)	15	13
Антония Първанова (АЛДЕ)	14	21
Станимир Илчев (АЛДЕ)	8	3

<sup>12</sup> Българските представители участват ефективно в парламентарната дейност за по-кратък период от половината на мандата и това трябва да бъде взето при тълкуването на количествените данни.

Димитър Стоянов (Незав.)	5	16
Надежда Михайлова (ЕНП)	5	12
Илияна Йотова (ПЕС)	5	2
Илиана Иванова (ЕНП)	4	4
Филиз Хюсменова (АЛДЕ)	3	13
Евгени Кирилов (ПЕС)	3	4
Владимир Уручев (ЕНП)	2	2
Преслав Борисов (ЕНП)	2	3
Славчо Бинев (Незав.)	2	0
Моника Панайотова (ЕНП)	1	0
Андрей Ковачев (ЕНП)	1	9
Светослав Малинов (ЕНП)	0	1
Кристиан Вигенин (ПЕС)	0	1
Румяна Желева (ЕНП)	0	0
Емил Стоянов (ЕНП)	0	0
<b>2014 - 2019</b>		
Мария Габриел (ЕНП)	23	11
Ангел Джамбазки (ЕКР)	23	32
Неджми Али (АЛДЕ)	22	28
Филиз Хюсменова (АЛДЕ)	22	10
Илхан Кючюк (АЛДЕ)	20	15
Искра Михайлова (АЛДЕ)	17	20
Андрей Новаков (ЕНП)	13	14
Георги Пирински (ПЕС)	11	25
Николай Барекон (ЕКР)	8	12
Андрей Ковачев (ЕНП)	6	9
Ева Майдел (ЕНП)	5	13
Момчил Неков (ПЕС)	5	18
Петър Курумбашев (ПЕС)	5	2
Светослав Малинов (ЕНП)	4	8
Владимир Уручев (ЕНП)	4	0



Емил Радев (ЕНП)	3	23
Илияна Йотова (ПЕС)	3	4
Сергей Станишев (ПЕС)	3	0
Асим Адемов (ЕНП)	0	0

В таблицата са класирани евродепутатите според активността им като докладчици и доклаждчици на становища<sup>13</sup>. В сиво са маркирани имената на тези с повече от един мандат, за да се проследи по-лесно динамиката на дейността им. Отдаваме важност на докладите и становищата, защото чрез тях представителите задълбочават експертизата си в съответните сфери и стават разпознаваеми както в ЕП, така и в междуинституционалните връзки в рамките на триалози, помителни комитети и други форми на комуникация.

През мандата 2007-2009 се пада по 0.5 доклада и по 0.8 становища на представител, през 2009-2014 – по 6.4 доклада и 6.8 становища, а от 2014-2019 българите са изнасяли средно по 10.3 доклада и 12.8 становища. Очевиден е ръстът на активността им, както и че още при втория мандат гелът на евродепутатите без нито един доклад или становище спада трикратно от шестима на двама. През третия състав без активност е само един представител.

Не се оформя водеща по активност политическа група. Депутатите с богат опит са от всички цветове на политическия спектър. Освен това новопостъпващите депутати достойно се съревновават по активност с онези, които имат повече от един мандат в ЕП.

## Заклучение

Въпреки ограниченията, наложени от краткия срок на пребиваване на българските евродепутати в ЕП – само два пълни мандата, успяхме да идентифицираме някои важни тенденции за националното представителство в европейския законодателен орган. Към момента присъствието на български евродепутати остава постоянно и предвидимо. Триото партии, които постигат най-добри резултати на разгледаните вотове, остава непроменено. България не е представена в целия спектър в ЕП и представителството не се разширява към повече от четири политически семейства. Българските партии остават верни на европейските си политически семейства.

<sup>13</sup> Ако комисия счита, че въпросите, обхванати от даден доклад, изпратен на друга комисия, засягат нейните области на отговорност, тя може да поиска да бъде призната за „подпомагача комисия“ (чл. 53). В подпомагачата комисия се назначава индивидуален член, който да подготви становището.

Преобладаващата част от тези партии, успели да изпратят свои представители в ЕП, се загържат там повече от един мандат, но тежестта на индивидуалните евродепутати е висока – мнозинството от българските депутати прекарват само по един мандат на поста, само четирима са с по три мандата и няма нито един представител, който да е участвал в четирите състава на ЕП от присъединяването на България към ЕС насам.

Българите са били в ръководството на общо шест делегации, пет комисии, една специална комисия и една подкомисия. През настоящия мандат България се представя най-слабо в заемането на ръководни постове, като печели само един заместник-председателски пост на комисия. Средно за всички разгледани мандати България е представена в малко над половината от комисиите, а през последните два остава без никакво представителство в осем от тях. През последния мандат присъствието на България в комисиите се съкращава до най-ниско ниво. Активността на българите се увеличава най-малко двукратно при всеки следващ мандат, като се вземе предвид честотата на изготвяне на доклади и становища от тях. Не се оформя водеща по активност политическа група, като депутатите с богат опит са от всички цветове на политическия спектър.

## Библиография

1. *2019 European Election Results*, European Parliament, [election-results.eu/european-results/2009-2014/constitutive-session/](http://election-results.eu/european-results/2009-2014/constitutive-session/)
2. Costello, Rory, and Robert Thomson. 'The Policy Impact of Leadership in Committees: Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions'. *European Union Politics*, vol. 11, no. 2, 2010, pp. 219-240., doi:10.1177/1465116510353459.
3. Gattermann, Katjana, and Sofia Vasilopoulou. 'Absent Yet Popular? Explaining News Visibility of Members of the European Parliament'. *European Journal of Political Research*, vol. 54, no. 1, 2014, pp. 121-140., doi:10.1111/1475-6765.12071.
4. Mahr, Ewa, and Nils Ringe. 'Explaining the European Parliament's Legislative Clout'. *Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, vol. 26, no. 1, 2016, pp. 25-47., doi:10.1007/s41358-016-0021-8.
5. MORGAN, DAVID. *European Parliament, Mass Media and the Search for Power and Influence*. ROUTLEDGE, 2019.
6. Neuhold, Christina, and Pierpaolo Settembri. 'The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process'. *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, doi:10.4337/9781847205322.00015.
7. Ringe, Nils. 'Committees, Parties, and Voting in the European Parliament'. *Who Decides, and How?*, 2009, pp. 49-80., doi:10.1093/acprof:oso/9780199572557.003.0003.

8. *2007/2009/2014/2019 European Election Results*, European Parliament, [election-results.eu/european-results/2009-2014/constitutive-session/](https://election-results.eu/european-results/2009-2014/constitutive-session/).
9. MEPs European Parliament. (2019, October 10). Retrieved from <https://europarl.europa.eu/meps/en/home>

# Предизборната кампания на новоизбраните български евродепутати в социалните мрежи. Оценка на споделеното медийно съдържание.

Божидар Ангелов

---

Катедра „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*Globalization and the development of technologies in the digital era have led to new media transformations and a change in information and communication models. Capacity to deal with large volumes of data and high rates of transmission have opened new horizons for sharing information immediately - nowadays everyone can share media content within a second with just one click. These processes created a new form of public sphere for political speaking and pre-election campaigns, capable of enormous public penetration with the ability to reach larger masses of consumers - social media.*

*The current paper aims to examine the newly elected Bulgarian MEPs levels of activity in Facebook and Twitter during their pre-election campaigns between 6 and 26 of May. Using media content analyze tools the research focus on all of their 804 publications in the two platforms. Furthermore, the text aims to highlight and evaluate all the shared media content in the publications in order to create media profiles of the Bulgarian MEPs to show if the members use reliable sources of information. The process of evaluating media content is based on the Bulgarian media monitoring project Mediascan, as well as the achievements of the EUvsDisinfo project in preventing the dissemination of disinformation online.*

Глобализацията и развитието на технологиите в дигиталната ера доведоха до нови медийни трансформации и промяна на информационната и комуникационната парадигма – днес предаването на големи обе-

ми информация става за секунди, а всеки човек може да бъде медия и да разпространява свободно съдържание. Като най-голямата сцена за това се наложиха социалните мрежи, които благодарение на горните процеси, се превърнаха и в основен източник за информираност. Данни от годишния доклад на Института на „Ройтерс“ за новинарско съдържание, разпространено по дигитален път, за 2019 година сочат, че 88% от българските граждани се информират онлайн, като процентът се запазва спрямо стойностите за предходната 2018 година<sup>1</sup>. От всички респонденти, участвали в проучването по доклада, 71% са заявили, че използват социалните мрежи за това. Освен нова, тези онлайн платформи се превърнаха и в най-голяма публична арена за политическо говорене и водене на предизборна агитация<sup>2</sup>, предвид пенетрацията им сред обществото и възможността за достигане до по-големи маси от потребители – в България пенетрацията на интернет е 66%, от които съответно 85% и 13% използват за всякакви цели социалните мрежи Facebook и Twitter.

Въпреки мащабите си обаче, социалните мрежи не се ползват с голямо потребителско доверие, що се отнася до информационно съдържание – едва 31% от българите се доверяват на съдържанието, публикувано и споделяно там. На фона на всеобщото недоверие към медиите у нас, този процент не изглежда чак толкова малък. Продължаващата вече години медийна криза в България свали страната до 111-о място, последно за страните в ЕС и на Балканите, в най-новия доклад на „Репортери без граници“ за свободата на словото от месец август 2019 година<sup>3</sup>. Според данните от доклада на Института на „Ройтерс“ едва 40% от гражданите у нас се доверяват на цялостното медийно съдържание. Паралелно с това ефектите от засилващите се процеси като разпространението на дезинформация онлайн, на клевети и заблуди, реч на омразата, сензации, конспирации и други допълнително водят до по-ниско потребителско доверие в родните медии.

На 26 май 2019 година в държавите - членки на ЕС, се проведеха избори за Европейски парламент, на които гласуваха 427 милиона души, за да определят новия 751-членен състав на единствената институция на съюза, чиито представители се избират пряко от народа. В България на изборите правото си на глас упражниха 2 095 575 души, или 32,64% от всички, имащи право на вот, излъчвайки новите 17 представители на страната ни в ЕП, а именно Александър Йорданов (ГЕРБ/СДС), Ангел

<sup>1</sup> Antonov, S. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Analysis by Country: Bulgaria. Retrieved October 20, 2019, from <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/bulgaria-2019/>.

<sup>2</sup> Дичев, И., О. Спасов (2011). *Нови медии - нови мобилизации*. Институт „Отворено общество“ - София.

<sup>3</sup> Симеонова, Е. (2019). *Репортери без граници: България отново 111-а, заради корупция и липса на правосъдие*. Retrieved October 20, 2019, from <https://www.svobodnaevropa.bg/a/29886867.html>.

Джамбазки (ВМРО), Андрей Ковачев (ГЕРБ), Андрей Новаков (ГЕРБ), Андрей Слабаков (ВМРО), Асим Агемов (ДПС), Атиджие Алиева-Вели (ДПС), Ева Майдел (ГЕРБ), Елена Йончева (БСП), Емил Радев (ГЕРБ), Иво Христов (БСП), Илхан Кючюк (ДПС), Искра Михайлова (ДПС), Петър Витанов (БСП), Радан Кънев („Демократична България“), Сергей Станишев (БСП), Цветелина Пенкова (БСП).

Настоящият труд се концентрира върху предизборната кампания на новоизбраните български евродепутати в периода от 6 до 26 май, водена в социалните мрежи Facebook и Twitter. Докладът има за цел да проследи и оцени публикуваното и споделяно от тях медийно съдържание в личните им профили в двете платформи, на база на констатациите на българския проект за медийен мониторинг „Медийно око“ и на проект EUvsDisinfo на Работната група East Stratcom Task Force към Европейската служба за външна дейност (European External Action Service, EEAS). Оценката на медийното съдържание е необходима за открояването на това доколко новите ни евродепутати, предвид тяхното обществено положение, използват медийни източници, предоставящи достоверна и качествена информация, присъща на стандартите за качествена журналистика. Междувременно анализът очертава и цялостен профил на новите 17, предвид тяхната активност – публикувано собствено и споделяно съдържание, както и други важни за крайния резултат от изборите и медийната екосистема в България тенденции.

В хода на анализа, на принципа на медийния контент анализ, без специализиран софтуер са изследвани всичките 804 публикации на новите евродепутати в личните им профили в социалните мрежи Facebook и Twitter в периода от 6 до 26 май 2019 година, съвпадащ със същинската предизборна кампания. От тях 683 публикации във Facebook и 121 в Twitter. Въпреки че от социалните мрежи, използвани като средство за информираност у нас, Twitter се нарежда чак на пета позиция<sup>4</sup>, нейният избор в настоящия труд се обуславя на това, че платформата има сериозно влияние в други държави и кръгове, включително ЕП. В работата са изследвани публикациите от личните профили във Facebook на евродепутатите ни, а не страниците им. Причината за това е, че почти всички имат лични профили, а страници – само част от тях. Допълнителен критерий за избора е и фактът, че при личните профили се наблюдава значително по-голям брой последователи, следователно съдържанието достига до по-голяма маса.

За целите на изследването всичките публикации са анализирани в специална анкетна карта, която не разглежда същността и посланието заг публикациите, а вида на публикуваното съдържание: собствено съдържание, което може да съдържа текст, снимка, видео, друго или

---

<sup>4</sup> Antonov, S. (2019). Analysis by Country: Bulgaria. *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Retrieved October 20, 2019, from <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/bulgaria-2019/>.

комбинация от изброените, като е поставен акцент върху споделеното собствено видео съдържание; споделено съдържание, към което приспадат споделяни информационни единици от онлайн медии – български и чуждестранни, споделяни единици от същата социална мрежа (репост и ретуит, които сами по себе си не са носители на съдържание от онлайн медии), както и публикувано съдържание от втората най-използвана социална мрежа у нас и по света YouTube; и друго съдържание, което не попада в обхвата на горните две като споделяне на събитие, несъществуващо съдържание и други. За правилното разбиране на използваната методология е важно да се отбележи и че: при препубликувания, в които има съдържание от онлайн медия, същата е регистрирана в списъка с използвани медии; при публикации, в които има препратка (линк) към друга социална мрежа, различна от YouTube, съдържанието се регистрира като собствено такова; публикациите, съдържащи препратка към YouTube, наред със собственото съдържание, в което има видео материали, са регистрирани в анкетната карта отделно, за да се проследи доколко еврогенутатите използват клипове в предизборната си кампания. Всички сайтове, които присъстват в споделеното съдържание на еврогенутатите, са разглеждани като онлайн медии.

## **Предизборна кампания на новите 17 еврогенутата във Facebook и Twitter**

Във Facebook профил имат всички еврогенутати, без двама – А. Алиева-Вели и Цв. Пенкова. Последната има страница, в която се наблюдава предизборна активност, но това не е анализирано в труда. От общо 683 публикации: 395 са със собствено съдържание, в 24 от които има видео материали; 280 са със споделено съдържание – YouTube (10 броя), репостове (154 броя) и материал от онлайн медия (116 броя). От тези, имащи профили в периода на изследването, един еврогенутат средно има по 45,5 публикации.

Към 6 май в Twitter профили са имали 12 български представители в ЕП – А. Джамбазки, А. Ковачев, А. Новаков, А. Адемов, Ева Майгел, Е. Йончева, Е. Радев, И. Кючюк, И. Михайлова, Р. Кънев, С. Станишев и Цв. Пенкова. И. Христов и П. Витанов създават профилите си след изборите на 26 май, съответно през август и септември 2019 година. Към 20 октомври 2019 година А. Йорданов, А. Слабаков и А. Алиева-Вели нямат профили в социалната мрежа.

От всичките 121 туити: 86 са такива със собствено съдържание, от които в 2 са регистрирани и видео материали; 35 са със споделено съдържание – YouTube (10 броя), ретуити (15 броя) и материали от онлайн медии (10 броя). От тези, имащи профили към датата на изслед-

ването, средно един еврогенутат е публикувал по 10,8 твита. Прави впечатление обаче, че някои от изброените нямат нито една публикация – Цв. Пенкова, Р. Кънев, Е. Радев и Е. Йончева.

Като цяло наблюдаваната активност е динамична, а резултатите на отделните еврогенутати и за двете социални мрежи заслужават по-дълбок преглед, предвид особеностите им.

**Александър Йорданов** има 48 публикации в своя профил във Facebook, от които 24 със собствено, 23 – със споделено и 1 – с друго съдържание. Сред споделяното съдържание има 3 видеа в YouTube, 1 репост от профил или страница на друг потребител, организация. 19 от препубликациите имат съдържание от онлайн медия: Tvevropa.com (2 броя), Fakti.bg, Izbori.bg, 24chasa.bg (2 броя), Faktor.bg (6 броя), Vek21press.com (5 броя), Dnes.dir.bg, Sds.bg. Както вече стана ясно, Йорданов няма профил в Twitter. На фона на цялостните резултати активността на Йорданов е средна. Използваните от Йорданов и останалите еврогенутати медии предстои да бъдат анализирани и оценени във втората част на труда.

**Ангел Джамбазки**, който става еврогенутат за втори път, има общо 7 поста във Facebook. От тях един е със собствено съдържание, а 5 – със споделено, от които 1 видео от YouTube, 2 репоста и 2 материала, съответно от Clubz.bg и Mni.bg. В Twitter Джамбазки има 6 твита – 5 със собствено съдържание и един ретуит. Активността на Джамбазки във Facebook е с над 5 пъти по-малка от средната, а в Twitter – малко под средната стойност. Предвид цялостните резултати и това, че той вече беше български еврогенутат в периода 2014 - 2019 година, неговата активност е ниска, а използваната гама от медии – скромна.

**Андрей Ковачев** ще бъде еврогенутат за трети път. Във Facebook той има 90 поста, от които 65 със собствено съдържание (2 видео материала) и 25 със споделено. От споделените – YouTube (2 броя), репостове (9 броя) и 14 с материали от онлайн медии: Tvevropa.com, 24chasa.bg, Faktor.bg (3 броя), Novini.bg, Focus-news.net, Btv.bg (2 броя), Nova.bg, Bnt.bg, Offnews.bg, Vgonair.bg и Desebg.com. В Twitter Ковачев има само 2 публикации, и двете със споделено съдържание – ретуит. Активността му във Facebook е двойно над средната – със своите 90 публикации той и Р. Кънев се нареждат на второ място по най-голям брой постове сред представителите ни в ЕП. С повече публикации е само Иво Христов. Това показва, че Ковачев умело се възползва от платформата за разпространение на предизборната си програма. Той също така използва богата гама от онлайн медии. В Twitter обаче неговото присъствие е посредствено.

**Андрей Новаков** ще бъде еврогенутат за втори път. Във Facebook той има 34 поста – 29 със собствено съдържание (3 видеа) и 5 със спо-



делено съдържание, от които 4 репоста и 1 публикация от информационния сайт [Vestibg.com](http://Vestibg.com). В Twitter Новаков има общо 3 публикации – 1 със собствено съдържание и 2 със споделено, от които 1 ретвит и отново публикация от [Vestibg.com](http://Vestibg.com). Активността на Новаков във Facebook е с 30% по-ниска от средната. Както колегата му Новаков, и неговото присъствие в Twitter е крайно незадоволително.

**Андрей Слабаков** ще бъде за първи път евродепутат. За периода на изследването във Facebook той има 11 поста, от които 10 със собствено съдържание и 1 с друго съдържание. Той не е споделил нито една единица от онлайн медия. Както вече стана ясно, той няма профил в Twitter. Активността на Слабаков също може да се определи като незадоволителна.

**Асим Агемов** вече беше евродепутат и в периода 2014 - 2019 година. Във Facebook той има 26 поста, всичките със собствено съдържание, което е около два пъти по-малко от средното. В Twitter той има 16 публикации, отново всичките със собствено съдържание. Активността му в платформата е с 50% над средната, но предвид ниската средна стойност, резултатът остава малък. Агемов не е споделил съдържание от нито една онлайн медия.

**Ева Майгел** ще бъде евродепутат за втори път. Във Facebook тя има 22 поста, от които 21 със собствено съдържание и 1 със споделено – публикация от сайта [24chasa.bg](http://24chasa.bg). В Twitter тя има 27 публикации, от които 17 със собствено съдържание и 10 със споделено – 1 видео от YouTube и 9 ретуита. Заедно с Искра Михайлова, Майгел е другият евродепутат, при който са регистрирани повече публикации в Twitter, отколкото във Facebook, което може да се обясни с прекараните 5 години в Брюксел като част от предишния състав на ЕП. В по-използваната платформа активността ѝ е приблизително 3 пъти по-голяма от средната, а във Facebook – двойно по-малка.

**Елена Йончева** влиза за първи път в ЕП. Във Facebook тя има само 5 поста (1 със собствено съдържание и 4 със споделено), което я нарежда на последно място сред евродепутатите, имащи профил в мрежата. Въпреки това тя е споделяла повече материали от онлайн медии спрямо други нейни колеги с далеч по-голяма активност. Сред споделеното съдържание е регистрирано 1 репост и 3 материала от онлайн медии – [24chasa.bg](http://24chasa.bg), [Glasove.bg](http://Glasove.bg) и [Dnevnik.bg](http://Dnevnik.bg). В Twitter Йончева има профил от месец март 2011 година, в който са публикувани общо 4 твита, последният от които от 2017 година. Активността на Йончева във Facebook е крайно незадоволителна, което показва, че тя не се възползва от платформата за целите на предизборната си кампания.

**Емил Рагев** ще бъде евродепутат за втори път. Във Facebook той има 82 публикации, което го нарежда на трето място по активност. От всички постове 56 са със собствено, 25 – със споделено и 1 с друго

съдържание. Цялото му споделено съдържание обхваща публикации от онлайн медии – 24chasa.bg (7 броя), Vesti.bg, Trud.bg (5 броя), Novini.bg (3 броя), Dariknews.bg (3 броя), Focus-news.bg, Btv.bg, Varna24.bg, Inform.bg, Moreto.net, Pik.bg. Именно Pageв е еврогенутатът, споделил най-голямо количество информационни единици от онлайн медии. За разлика от активността в платформата, която е почти двойна от средното, в Twitter Pageв няма нито една публикация за изследвания период.

**Иво Христов** влиза в състава на ЕП за първи път. Във Facebook той е публикувал цели 143 поста, което е и най-големият резултат от всички еврогенутати. Христов е публикувал 31 поста със собствено съдържание (1 видео, 1 gif), 109 – със споделено и 3 – с друго съдържание. От споделеното съдържание има 1 видео от YouTube, 94 репоста и 14 материала от онлайн медии – 24chasa.bg, Glasove.bg, Dnevnik.bg (2 броя), Focus-new.net, Segabg.com (2 броя), 5gmedia.bg (2 броя), Liberta.bg, Obshtestvo.bg, E-vestnik.bg, Shumenonline.bg, Mysofia.bg. Както вече стана ясно, Христов няма профил в Twitter към периода на изследването, но неговата активност във Facebook е завидна, което гонякъде се обуславя от големия брой препубликувани единици. Прави впечатление обаче, че без няколко репоста, в огромната си част те имат съдържание в сферата на изкуството – от профили и страници на различни творци. Публикациите са по-скоро лични, отколкото предизборни, но настоящият труд не анализира това.

**Илхан Кючюк** ще бъде еврогенутат за втори път. Във Facebook той има 45 публикации, от които 37 са със собствено съдържание (11 с видео), а 8 – със споделено. Всичките споделени единици съдържат материали от онлайн медии – Nova.bg, Vnt.bg (3 броя), Epicenter.bg, Nbr.bg, Business-club.bg, Dps.bg. В Twitter Кючюк има 13 публикации, от които 8 са със собствено съдържание, а 5 – със споделено. Сред последните са регистрирани 3 видео от YouTube, 1 ретуит и 1 материал от сайта Nova.bg. Активността на еврогенутата и в двете платформи е около средното ниво, което показва, че той ги използва за достигане на големи маси потенциални избиратели.

**Искра Михайлова** също ще бъде еврогенутат за втори път. Във Facebook тя има 12 поста, от които 3 със собствено съдържание (с 1 видео) и 9 със споделено. От споделените се регистрира едно видео от YouTube и 8 репоста. В Twitter Михайлова има най-голяма активност с 52 туйта. От тях 38 са със собствено съдържание, а 14 със споделено. От последните 6 публикации са с видео от YouTube, а останалите 8 – с материали от онлайн медии. Сред използваните медии са Vnt.bg, Dps.bg, Teameurope.eu, Videlinabg.com (2 броя), Epicenter.bg, News.fastdot.com (2 броя). Освен Михайлова, другите еврогенутати, които имат споделено медийно съдържание в Twitter, са вече представените Андрей Новаков и Илхан Кючюк с по 1 такъв туйт. Следователно Михайлова е с 80-процентов дял от тези, споделили материал от онлайн медия в

платформата. Като цяло нейната активност във Facebook е около 3 пъти по-малка от средната. В Twitter обаче активността ѝ е 5 пъти по-висока от средната и около 2 пъти по-висока от тази на втория в тази класация, а именно Ева Майгел. Предвид опита ѝ в Брюксел може да се възприеме хипотезата, че Михайлова умело се възползва от възможностите на платформите за предизборна агитация.

**Петър Витанов** ще бъде евродепутат за първи път. За периода на изследването във Facebook той има 9 публикации, от които 1 със собствено съдържание и 8 със споделено. От препубликуваните единици 7 са репостове, а 1 препраща към онлайн медия – Vsp.bg. Както вече стана ясно, в Twitter същият няма профил по време на предизборната кампания. Активността на Витанов в използваната от него социална мрежа го нарежда на трето място отзад напред, като с по-малко публикации са само Елена Йончева и Ангел Джамбазки.

**Раган Кънев** ще бъде евродепутат за първи път. Във Facebook той има 90 публикации – 41 със собствено съдържание (с 1 видео), 48 – със споделено и 1 – с друго съдържание. От единиците със споделено съдържание се регистрира 1 видео от YouTube, 23 препубликации и 24 единици от онлайн медии – Clubz.bg (2 броя), Dnevnik.bg, Dariknews.bg (2 броя), Btv.bg (4 броя), Nova.bg (2 броя), Offnews.bg (2 броя), Demokrati.bg, Haskovo.info, Banker.bg, Mmtvmusic.com, Bgnesagency.com, Spotify.com, Dobrudjabg.com, Regnews.net, Novini.london, Svobodnaevropa.bg, Otvuk.bg. Активността на Кънев в платформата е завидна – 2 пъти над средната стойност, което сочи, че използва потенциала на платформата за предизборните си цели. Със своите 24 споделени единици от трети медии той се нарежда на второ място след Е. Рагев по този показател. Въпреки че има профил в Twitter, от 22 януари до 15 юни Кънев няма нито един твит. Кънев е единственият евродепутат, споделил съдържание от чуждестранна медия в един от постовете си – сайтът за стрийминг на аудио съдържание Spotify.com.

**Сергей Станишев** ще бъде евродепутат за втори път. Във Facebook той има 59 публикации, от които 49 са със собствено съдържание (с 5 видео) и 10 – със споделено. От споделените единици има 1 препратка към видео от YouTube, 5 репоста и 4 медийни материала – Epicenter.bg, Kanal3.bg (2 броя) и Pogled.info. В Twitter Станишев има само 2 публикации – 1 собствена и 1 споделена такава, която представлява ретуит. Активността му във Facebook е с около 30% по-висока от средната, което предвид опита му в Брюксел, това изглежда логично. Учудващо обаче остава ниската активност на Станишев в Twitter.

**Цветелина Пенкова** е евродепутат за първи път. Както вече беше посочено, тя няма личен профил във Facebook, а в профила си в Twitter, който датира от месец април 2019 година, има общо 3 твита, всичките след избирането ѝ за български представител в ЕП.

Обобщените резултати от изследването показват, че не всички новоизбрани български евродепутати използват социалните мрежи в хода на предизборните си кампании. Във Facebook най-активни в това отношение са Иво Христов, А. Ковачев и Р. Кънев, чиито публикации правят почти половината от цялото съдържание. След тях с най-много публикации са Е. Радев, С. Станишев, А. Йорданов, И. Кючюк, А. Новаков, А. Агемов и Ева Майдел, които са публикували средно повече от 1 пост дневно в изследвания период. По брой споделени единици, съдържащи препратка към онлайн медия, челните позиции са за Е. Радев (25 броя), Р. Кънев (24 броя) и А. Йорданов (19 броя), като тези техни публикации представляват над половината от всички 116 такива. След тях се нареждат А. Ковачев и Иво Христов и Илхан Кючюк – първите двама с по 14 медийни препратки, а третият – с 8 броя. За целия период общият брой на тези публикации на останалите 9 евродепутати, имащи профили в платформата, възлиза на 12 публикации. В Twitter тези резултати са далеч по-слаби. От общо 12 евродепутати, имащи профил към периода на изследването, туитите на първите трима – И. Михайлова (52), Ева Майдел (27) и А. Агемов (16) – представляват над 75% от цялото съдържание. Данните за споделяното медийно съдържание вече бяха представени при анализа на активността на И. Михайлова.

Предвид популярността на Facebook сред българите, както и високото използване на платформата като средство за информираност у нас, може да се направи обоснованото предположение, че ниската активност на повечето от евродепутатите ни там свидетелства за това, че те избират други канали за разпространение на предизборните си кампании. Въз основа на потенциала за мобилизация на платформите, това изглежда като едно неоползотворено поле за агитация и политическо говорене. В противен случай това би означавало, че същите водят не толкова богата кампания или че предпочитаният изборен елемент не е чак толкова изразен на изборите за ЕП в страната ни.

Относно разнообразието от медийно съдържание в споделените публикации – то е съсредоточено главно върху резултатите от Facebook, предвид факта, че в Twitter едва трима от 17-те са направили такива публикации, а именно И. Михайлова (8 туита от 6 медии), както и А. Новаков и И. Кючюк с по 1 туит от 1 медия. Данните за най-популярната социална мрежа по този показател поставят на първо място Р. Кънев, който е споделил материали от общо 17 различни онлайн медии. След него с по 11 различни медийни източника са Е. Радев и Иво Христов, а А. Йорданов и А. Ковачев са споделили съдържание от 8 медии. Общо техните постове представляват почти 50% от всички такива. Разнообразието на използвани медийни източници, обаче, не е критерий нито за плурализъм, нито за качество. Поради това следва използваните медии да бъдат оценени, като резултатите са представени в следващата част на труда.

## Оценка на споделеното медийно съдържание във Facebook и Twitter

В тази част от труда следва споделеното от еврогенутатите медийно съдържание в двете социални мрежи да бъде подробно анализирано и оценено. Оценката става на база на констатациите на българския проект за медийен мониторинг „Медийно око“ и на проекта EUvsDisinfo на групата East Stratcom Task Force към Европейска служба за външна дейност.

Проектът „Медийно око“<sup>5</sup> на специалиста по компютърни технологии и информационна сигурност Красимир Гаджов е съсредоточен върху няколко основни аспекта на медийната етика: анонимност на медиите, предвид това, че медийната собственост е основен елемент на медийния плурализъм в демократичните общества<sup>6</sup>; разпространение на фалшиви новини (в хода на анализа се използва терминът „дезинформация онлайн“); клевети и обиди; конспирации и заблуди; реч на омразата; търсене на сензации и други. В проекта е анализирано информационно съдържание на приблизително 400 медии. В обхвата обаче не попадат сайтовете на националните телевизии и радиа, тясно специализираните сайтове, сайтовете на държавни институции, частни фирмени сайтове, партийни сайтове и други.

Създаденият през 2015 година проект EUvsDisinfo<sup>7</sup> има за цел да разобличи дезинформационните кампании срещу държавите - членки на ЕС, идващи главно от проруски източници, както и да развие сред европейските граждани качества и инструменти за идентифициране и съпротива срещу цифровите медийни атаки и манипулирането на медийно съдържание. През 2017 година проектът оповести списък с информационни сайтове, разпространяващи дезинформация онлайн, като сред сайтовете попаднаха и няколко български - Pik.bg, Blitz.bg, Bultimes.com, Bradva.bg, 19min.bg, PartiaKoi.com, Cross.bg и News-front.info<sup>8</sup>.

С оглед на високата обществена позиция на фигурата на еврогенутатите и влиянието, което те могат да постигнат чрез споделеното от тях медийно съдържание, настоящият труд анализира всички използвани в публикациите им медийни източници, прекарвайки ги през филтрите на споменатите по-горе проекти. Изследването откроява само една медия, която присъства в списъка на проекта EUvsDisinfo. Това е информационният сайт Pik.bg. Единствено еврогенутатът E. Pageв е

<sup>5</sup> Последно посетен на 24 октомври 2019, <https://mediascan.gadjokov.com/about>.

<sup>6</sup> Огнянова, Н. (2014). *Медийна политика и право на Европейския съюз*. София, Библиотека Европейски изследвания, Университетско издание „Св. Климент Охридски“ (249-250).

<sup>7</sup> East StratCom Task Force. Retrieved October 24, 2019, from <https://euvsdisinfo.eu/about/>.

<sup>8</sup> East StratCom Task Force. Retrieved October 24, 2019, from [https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/?text=&date=&disinfo\\_countries%5B%5D=77573](https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/?text=&date=&disinfo_countries%5B%5D=77573).

споделил съдържание на въпросната медия. Следователно останалите използвани медии в анализа са анализирани на база на проекта „Медийно око“.

Според резултатите от изследването всичките 17 еврогенутати са споделили съдържание от общо 55 онлайн медии – 52 във Facebook и 8 в Twitter, 5 от които се прекриват. Сайтовете, използвани само в твито, са News.fastdot.com, Videlinabg.com и Teameurope.eu, всичките от И. Михайлова. Ниската активност в платформата не предоставя количествена база за направата на обосновани изводи. Поради това нататък в труда споделянето от онлайн медии съдържание се разглежда като комбинация от двете социални мрежи.

Онлайн медията с най-често споделяно съдържание във Facebook и Twitter от новоизбраните ни еврогенутати е 24chasa.bg – 13 пъти само във Facebook. Според проекта „Медийно око“ сайтът е категоризиран като такъв, разпространяващ фалшиви новини, реч на омразата, конспирации и заблуди. На второ място по използване с 9 споделяния е информационният сайт Faktor.bg, който според мониторинга не попада в обхвата на медиите с неетични практики. На трето място със 7 споделени материала е сайтът на националната телевизия bTV (Btv.bg), а след това сайтовете Vek21press.com, Trud.bg и Dariknews.bg, съответно с по 5 споделяния. Първият сайт е представен като достоверен и етичен, третият не е анализиран, а Trud.bg е определен като антидемократичен, разпространяващ клевети, конспирации и реч на омразата. С по 4 публикувания са сайтовете Dnevnik.bg, Novini.bg, Nova.bg и този на обществената телевизия - Bnt.bg. От тях проектът оценява първите две – сайтът на вестник „Дневник“ няма отрицателни характеристики, докато до Novini.bg са прибавени етикети за конспирации и сензации. Онлайн медиите Tvevropa.com, Clubz.bg, Focus-news.net и Offnews.bg са представени с по 3 споделени материала. От тях в обхвата на мониторинга попадат последните 3, като същите не са оприличени с негативни етикети. С по две споделени публикации са сайтовете Kanal3.bg (неоценен), Epicenter.bg (фалшиви новини), 5gmedia.bg (неоценен), както и Segabg.com, Glasove.com и Vevesti.bg (и трите без отрицателни етикети).

Съдържанието от всички останали онлайн медии, присъстващи в публикациите на новоизбраните български еврогенутати във Facebook и Twitter, е споделяно само по веднъж. Сред тези, анализирани в проекта „Медийно око“, спадат голяма част от тях. Неетичните практики на отрицателно етикетирани медии са посочени в скоби, а останалите са просто изброени: Fakti.bg (сензации); Varna24.bg (сензации); Informo.bg (медия, без посочена собственост – анонимна медия); Moreto.net; Liberta.bg; Obshtestvo.net, E-vestnik.bg, Mysofia.bg (анонимна медия); Nbp.bg (анонимна медия, клевети); Haskovo.info; Dobrudjabg.com; Novini.london (анонимна медия); Svobodnaevropa.bg; Otvuk.bg (сензации); Pogled.info

(про-авторитарен, конспирации); Regnews.net (анонимна медия). Според проекта медията Pik.bg разпространява фалшиви новини, клевети, конспирации и сензации.

От всички използвани от евродепутатите 55 медии, в мониторинга на проекта „Медийно око“ са анализирани общо 30 медии. От тях 14 са категоризирани като неетични, а останалите 16 нямат отрицателен етикет. Другите медии не са разгледани в проекта, въпреки че около съдържанието на някои от тях възникват въпросителни. От всички 126 публикации, съдържащи споделено съдържание от трета медия и в двете социални мрежи, 34 (или малко под 25%) принадлежат на медии, определени като неетични и недостоверни. От класифицираните като етични сайтове са споделени общо 40 публикации. Медиите, стоящи зад останалите единици, не са оценени.

Резултатите от изследването открояват няколко тенденции, свързани с активността на новоизбраните български евродепутати. Слаба активност се регистрира както при новите, така и при евродепутатите, които влизат в ЕП за втори път. Едва 10 от българските представители в ЕП са направили повече от 20 публикации във Facebook, или над 1 пост дневно, за периода от 6 до 26 май, съвпадащ със същинската предизборна кампания. Сред най-активните във Facebook евродепутати са Иво Христов, А. Ковачев, Р. Кънев и Е. Радев. Заедно с Ал. Йорданов те имат и най-голямо споделено медийно съдържание. Публикуваното собствено съдържание изпъква – предимно кратък текст, придружен със снимки от предизборни обиколки из страната. Сред препубликуваните материали най-много са тези от страници в платформата на политически партии и обединения – „Демократична България“, БСП, Пресцентър на ДПС. Наред с тях се наблюдават и репостове от профили на политически фигури като Бойко Борисов, Манфред Вебер и Елена Йончева.

Общият поглед върху използваното медийно съдържание показва разнообразие. Самото съдържание обаче е малко, за да може да се констатира, че евродепутатите подкрепят и защитават позициите си с публикации от родните онлайн медии. Това може да се обясни и с известно дистанциране от медиите, предвид задълбочаващата се криза в сектора. Показателна е и слабата употреба на обществени медии – материали от онлайн сайта на Българската национална телевизия присъстват едва в 4 публикации, а такива от Българското национално радио – медията с най-голямо обществено доверие, не са споделяни. Фактът, че близо 25% от използваните материали са от медии, определени като недостоверни и нарушаващи принципите на журналистическата етика, също свидетелства за проблемите в медийната екосистема у нас, както донякъде и за лошия подбор на източници от страна на представителите ни в ЕП.

## Библиография:

1. Огнянова, Н. (2014). *Медийна политика и право на Европейския съюз*. София, Библиотека Европейски изследвания, Университетско издание „Св. Климент Охридски“ (249-250).
2. Дичев, И., О. Спасов (2011). *Нови медии - нови мобилизации*. Институт „Отворено общество“, София.
3. Antonov, S. (2019). *Reuters Institute Digital News Report 2019. Analysis by Country: Bulgaria*. Retrieved October 20, 2019, from <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/bulgaria-2019/>.
4. Симеонова, Е. (2019). *Репортери без граници: България отново 111-а, заради корупция и липса на правосъдие*. Retrieved October 20, 2019, from <https://www.svobodnanevropa.bg/a/29886867.html>.
5. Сайт на проекта „Медийно око“ на Красимир Гаджов - <https://mediascan.gadjokov.com/about>, посетен последно на 24 октомври 2019.
6. Официален сайт на проекта EUvsDisinfo - <https://euvsdisinfo.eu/about/>, посетен последно на 23 октомври 2019.



# Борбата с дезинформацията в програмата на Европейската комисия (2019-2024)

Мария Юркова

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*In the agenda and the political guidelines for the work of the new European Commission (2019 - 2024), tackling online disinformation continues to be perceived as one of the main tasks that EU is facing.*

*The aim of this report is to identify the place of combating disinformation in the agenda of the next European Commission (2019-2024). The main hypothesis is that the policy to fight disinformation will continue to be a major focus in the work of the Commission with President Ursula von der Leyen and that the current approach regarding the undertaken measures will be maintained. Several research tasks have been set. First, to find where it is the place of fighting disinformation in the political guidelines and in the Von der Leyen's Agenda for Europe. Second, to examine and to introduce in a systematic way the responsible for countering disinformation units in the structure of the European Commission and the portfolios under which this policy will evolve. Third, to indicate is this approach for tackling disinformation will be maintained; to outline the EC's future actions against this complex problem and the importance of the commissioners and the specific policy areas under which this policy is.*

*The research approach is multidisciplinary, using methods such as synthesis, comparison and analysis of EC documents.*

След изборите за Европейски парламент от пролетта на 2019 година, следващото ключово събитие за хода на европейската интеграция в следващите пет години е сформирването на новата Европейска комисия (2019-2024), нейните приоритети и политики. Въпреки забавя-

нето при нейното сформирание<sup>1</sup>, бъдещият председател на Комисията Урсула фон дер Лайен обявя политическите насоки за работата на следващата ЕК. От тях стана ясно, че се очакват повече промени в начина, по който се управлява Комисията, но не и предприемане на диаметрално различен от досегашния курс по отношение на политиките на ЕС. Противоедействието с дезинформацията не прави изключение. В програмата и политическите насоки за работата на новата Европейска комисия (2019-2024) борбата с дезинформацията продължава да бъде сочена за една от важните настоящи и бъдещи задачите пред ЕС.

Целта на настоящия доклад е да се определи мястото на борбата с дезинформацията в програмата на новата Европейска комисия (2019-2024). Основната хипотеза е, че политиката за противодействие на дезинформацията ще продължи да бъде основен акцент в работата на Комисията с председател Урсула фон дер Лайен и ще има приемственост по отношение на предприетите досега мерки. Поставени са няколко научноизследователски задачи. Първо, да се потърси присъствието на борбата с дезинформацията в политическите насоки и в „Програмата за Европа“ на фон дер Лайен. Второ, да се разгледат и представят по систематичен начин отговорните за борба с дезинформацията звена в структурата на ЕК и ресорите, под чиято шапка тази политика на ЕС ще се развива. Трето, да се посочи дали подходът по отношение на дезинформацията ще се запази, както и да се очертаят бъдещите действия на ЕК към тази политика и значението на ресорите и комисарите, от които тази политика е част. Изследователският подход е мултидисциплинарен, като са използвани методи като синтез, анализ на документи на ЕК и сравнение.

## **Контекст при сформирание на новата Европейска комисия (2019-2024) в условията на фрагментиран ЕП**

На 16 юли 2019 г. номинираната от Европейския съвет за кандидат за поста председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен произнесе реч<sup>2</sup>, с която представи визията си за развитие на Съюза. Близо девет часа след това депутатите в новосформирания ЕП я одобриха с минимално мнозинство.

<sup>1</sup> Настоящият доклад има своите ограничения предвид динамиката на изследвания предмет. Текстът е изготвен октомври 2019 г. Важно е да се отбележи, че след изслушванията на кандидатите за комисари по ресори, ЕП трябва да гласува цялата комисия по време на пленарна сесия. Новата Европейска комисия трябваше да започне работа на 1 ноември 2019 година, но след като част от предложените от Фон дер Лайен след консултации с държавите членки кандидати не убедиха комитетите в ЕП в пригодността им за заеманите от тях занапред длъжности, този старт се отложи най-рано за 1 декември 2019 година.

<sup>2</sup> Встъпително изявление на Урсула фон дер Лайен, кандидат за председател на Европейската комисия на пленарното заседание на Европейския парламент от 16 юли 2019г. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_bg.pdf)

Председателят на ЕК е от водещо значение за развитието на европейската интеграция в следващите пет години. Като първо изказване в новото амплоа на вече бившия министър на отбраната на Германия, то е знаково за приоритетите и политиките, които тя ще защитава занапред. Поставените от нея акценти рефлектират и върху избора ѝ на екип от комисари. От програмната ѝ реч си пролича, че политиките, които Комисията провежда към днешна дата, няма да поемат твърде по-различен курс от досегашния, но въпреки това намирането на консенсус в различните институции на Съюза ще продължава да бъде предизвикателство още повече в условия на най-фрагментирания<sup>3</sup> към момента откъм политически семейства Европейски парламент. От 733-те гласували представители в ЕП фон дер Лайен бе подкрепена от 383 депутати, като 327 гласуваха „против“, а 22 се въздържах от изразяване на глас<sup>4</sup>. Цялостната статистика не показва убедителна подкрепа за Лайен, но несъмнено е успех, предвид времето за подготовка и неочакваното ѝ попадане в тази ситуация.

Компромисният избор доведе и до компромисна програма. Това бе поредната реч на такова ниво, която се опита да даде на всекиго по нещо, което бе и напълно очаквано, предвид че с нея Фон дер Лайен следваше да убеди разединения парламент да ѝ гласува доверие. Изказването ѝ не се отличаваше с конкретика. Програмната ѝ реч в пленарната зала показва, че тя е склонна не само да изслушва отделните политически сили в новия ЕП, но и да открие важните за тях теми и за кратък период от време да предложи визия, сформирана на тяхна база и достатъчно компромисна, за да ѝ гарантира, макар и с минимална преднина, председателката позиция. В продължилата 33 минути реч, Фон дер Лайен се опита да разсее всяко съмнение към нея, което може да има в собствената ѝ Европейска народна партия (ЕНП); да удовлетвори желанията на зелените и бившите либерали в „Обнови Европа“; да даде основание на Прогресивния алианс на социалистите и демократите да минат в нейния лагер, както и да се противопостави на консерваторите и националистите, за да покаже категорично, че не търси тяхната подкрепа. Изключително адекватно тя бе уловила основните тенденции в новия разединен и безпрецедентно пъстър ЕП. След огромния възход на зелените и либералите на изборите за ЕП в Западна Европа, тя изпрати ясни послания, насочени към младежта и към проевропейски настроените политици, сред които борбата с дезинформацията е от ключово значение. Този контекст е важен, включително за бъдещото развитие на инициативите на ЕК за противодействие на дезинформацията, защото води в голяма степен до приемственост на различните инициативи и мерки, предприети по ресори от досегашната ЕК.

---

<sup>3</sup> <https://rezultati-izbori.eu/izborni-rezultati/2019-2024/>

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/infos-details.html?id=17143&type=Flash>

## Наличието на борбата с дезинформацията в политическите насоки и в „Програмата за Европа“ на Урсула фон дер Лайен

Паралелно с изказването на Фон дер Лайен пред ЕП бе публикуван и документът „Съюз с по-големи амбиции - Моята програма за Европа“<sup>5</sup>, който реално представлява политическите насоки за работата на бъдещата Европейска комисия (2019 - 2024 г.).

Те са съсредоточени върху шест основни амбициозни цели за Европа за предстоящите пет години и периода след това: 1) Европейска зелена сделка; 2) Икономика в интерес на хората; 3) Европа, подготвена за цифровата ера; 4) Съхраняване на европейския ни начин на живот; 5) Посилна Европа на световната сцена; 6) Нов тласък за европейската демокрация. Борбата с дезинформацията може да бъде разглеждана като елемент на поне две от тези цели.

Първата, макар и косвено свързана с темата дезинформация, е „3) Европа, подготвена за цифровата ера“, като Фон дер Лайен обеща в първите 100 дни от мандата си да представи законодателство за координиран европейски подход към човешките и етичните аспекти на изкуствения интелект и да работи активно за цялостната цифровизация на Комисията с въвеждането на нови цифрови методи и цифрови инструменти за дипломация. Обеща европейското пространство за образование да се превърне в реалност до 2025 г. и план за действие в областта на цифровото образование. Още на ниво политически насоки се вижда, че новата Комисия ще разглежда дезинформацията като тясно свързана с образованието, а не само с културата и медиите, което обяснява отчасти и слагането им в общ ресор при сформирани на екипа от комисари. В речта си тя засяга цифровизацията повече като част от единния цифров пазар, което води до очакването регулацията на технологичните гиганти да идва предимно през мерки на ниво пазар.

Втората цел, където вече дезинформацията е спомената експлицитно, е „6) Нов тласък за европейската демокрация“. Там тя е възприемана предимно като външна заплаха за ЕС и е тясно обвързана с „реч на омразата“. Програмата на Фон дер Лайен дава заявка за изработване на „съвместен подход и общи стандарти за справяне с проблеми като дезинформацията и посланията онлайн, пораждащи омраза“, както и за „европейски план за действие за демокрация“, който да съдържа законодателни предложения, свързани с насърчаване на повече прозрачност

---

<sup>5</sup> „Съюз с по-големи амбиции - моята програма за Европа“ от кандидата за председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, политически насоки за следващата Европейска комисия (2019-2024 г.), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

при платената политическа реклама и по-ясни правила за финансирането на европейските политически партии.

Оттук може да заключим, че новата Комисия поне в този първоначален политически документ приема дезинформацията предимно като политическо предизвикателство по време на избори и като заплаха отвън, което до голяма степен е повлияно от мерките, предприети от ЕК в последната година, именно заради европейските избори през 2019 г. На експертно ниво обаче действията на ЕК (2014 - 2019) по-скоро се придържаха към предприемане на „*всеобхватен подход*“ по отношение на тази актуална проблематика, свързана не само със заплахата пред демокрацията, но и като цяло утвърждаваща се сред международните академични среди като симптом на кризата в медийната екосистема в условията на все по-бързо развиващите се нови технологии и породените от тях пазарни и социални ефекти във време на постистина<sup>6</sup>.

## **Политиката за противодействие на дезинформацията в структурата на Европейската комисия**

За да се разбере процесът и начинът на изработване на политиката за борба с дезинформацията, е важно да се определи кой създава тази политика в рамките на ЕК и къде стои тя в комплексната структура от приоритети, политики и цели на Комисията, както и кои ресори, комисари, генерални дирекции и звена отговарят за създаването ѝ.

В ЕК (2014-2019) противодействието на дезинформацията е част от политиката на ЕК в областта на „*Цифровата икономика и цифровото общество*“, която е част от един от десетте приоритета на ЕК за периода 2014-2019, а именно „*Единния цифров пазар*“. Целта на стратегията за единен цифров пазар най-общо е да „*отвори цифрови възможности за хората и бизнеса и да засили позицията на Европа като световен лидер в цифровата икономика*“<sup>7</sup>.

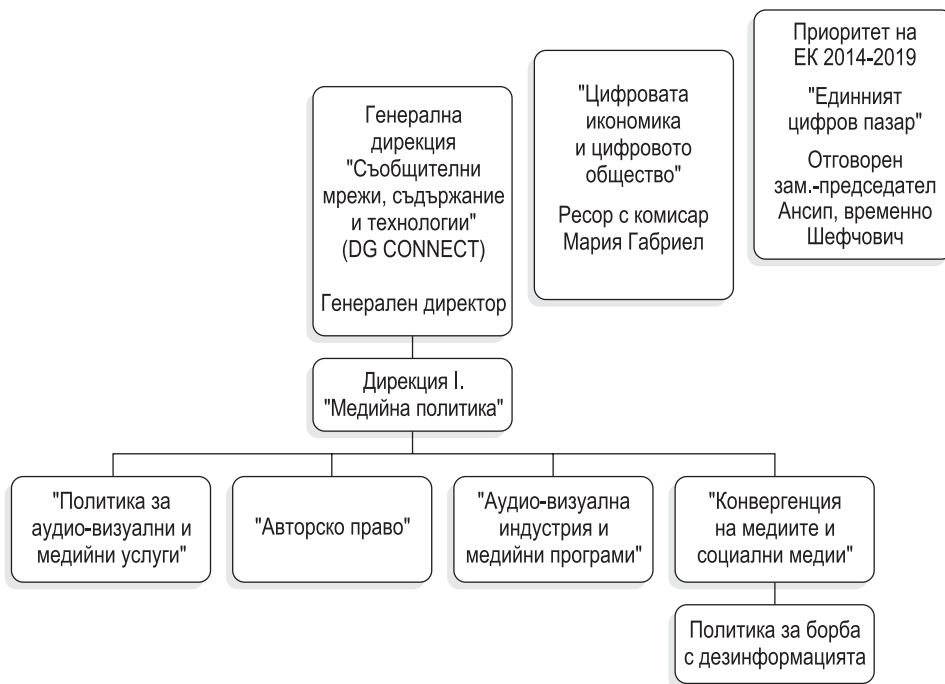
За този приоритет в изтичащия мандат на ЕК е отговорен заместник-председателят Андрус Ансип, който след избора му за ЕП, е временно заменен от Марош Шефчович. Другият водач е комисарят по „*Цифрова икономика и цифрово общество*“ Мария Габриел, като тя също отговаря и за Генерална дирекция „*Съобщителни мрежи, съдържание и технологии*“ (DG CONNECT), която работи за политиката на ЕС в об-

---

<sup>6</sup> Огнянова, Н. (2019). Юбилеен сборник на катедра „Европеистика“. Медиите в света на постистината и ролята на правото. стр. 347.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en)

ластта на цифровия единен пазар, безопасността в интернет и цифровите науки и иновации<sup>8</sup>.



Фигура 1. Мястото на политиката за борба с дезинформацията в структурата на ЕК (2014-2019)

Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ е разделена на седем дирекции. Една от тях е Дирекция I. „Медийна политика“, която има четири погрязделения: 1) „Политика за аудио-визуални и медийни услуги“<sup>9</sup> е звеното, което отговаря за прилагането и текущата редакция на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (AVMSD), за насърчаване зачитането на медийния плурализъм и

<sup>8</sup> Останалите комисари, чиито ресори са свързани с този приоритет, са Сесилия Малмстрьом (Търговия); Мигел Канете (Климат и енергетика); Кармену Вела (Околна среда, морско дело и рибарство); Витенис Андрюкайтис (Здравеопазване и безопасност); Димитрис Аврамопулос (Миграция, вътрешни работи и гражданство); Мариан Тейсен (Заетост, социални въпроси, умения и трудова заетост); Пиер Московиси (Икономически и финансови въпроси, данъчно облагане и митнически съюз); Фил Хоган (Земеделие и развитие на селските райони); Виолета Булц (Транспорт); Елжебета Бенковска (Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП); Вера Йоурова (Правосъдие, потребители и равнопоставеност между половете); Тибор Наврачич (Образование, култура, младеж и спорт); Йоханес Хан (временно ръководещ регионалната политика след напускането на комисаря Корина Крецу, която беше избрана в ЕП), Карлош Моедас (Изследвания, наука и иновации); Маргрете Вестегер (Конкуренция).

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/audiovisual-and-media-services-policy-unit-i1>

свободата на медиите и за подкрепата на свободната журналистика, както и за медийната грамотност, която също е свързана с борбата с дезинформацията; 2) „Авторско право“, като екипът беше отговорен за разработване на Директивата за авторското право в цифровия единен пазар<sup>10</sup>, чиито две спорни разпоредби, а именно чл. 15 (по проект чл.11), свързан с правата на издателите, и чл. 13 (по проект чл.17), водещ до въвеждането на филтър на онлайн съдържанието, макар и гласувани от ЕП, оставиха съмнение както в качеството на приетата директива, така и относно възможността тя да бъде прилагана ефективно в практиката; 3) „Подпомагане на аудио-визуалната индустрия и медийните програми“, което има за цел да подкрепя европейската аудио-визуална индустрия чрез програми като „Творческа Европа“ и 4) „Конвергенция на медиите и социални медии“, което е и звеното, отговорно за политиката за борба с дезинформацията в рамките на ЕК (2014-2019). (Фигура 1)

Що се отнася до вътрешната структура на новата Комисия, начело с председателя Урсула фон дер Лайен, ще има 8 заместник-председатели, от които 3-ма са посочени като изпълнителни заместник-председатели.

Българският еврокомисар ще отговаря за образование, изследвания, аудиовизуална политика, култура и спорт. Очаква се Габриел частично да отговаря за част от политиките, за които го правеше и досега, включително медийна политика и борба с дезинформацията.

Предвид факта, че дирекциите на ЕК са в основата на изработването на политиките, се очаква приемствеността на предприетите мерки по отношение на дезинформацията да бъде гарантирана. Нещо повече, в структурата на новата ЕК, Мария Габриел ще продължава да е комисарят, отговорен за борбата с дезинформацията и фалшивите новини, като нейният ресор официално е „Иновации и младеж“. От друга страна, Маргрете Вестагер от Дания, която беше комисар по конкуренцията в Комисията „Юнкер“, ще заеме поста изпълнителен заместник-председател с ресор „Подготвеност на Европа за цифровата ера“, като също ще продължи да бъде комисар по въпросите на конкуренцията с подкрепата на Генерална дирекция „Конкуренция“. Предвидено беше комисарят на Франция да отговаря за ресор „Вътрешен пазар“, като към него се очакваше да спада и Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, която досега отговаряше за дезинформацията. (Фигура 2.) Към момента обаче след отпадане на кандидатурата на първото френско предложение за поста (Силви Гулар), гържвата номинира Тиери Бретон, който освен бивш министър е и генерален директор на голяма технологична компания. Профилът му, който вече получи широко одобрение както от медийни експерти, така и от Ансип, предполага, че той ще има водеща роля при изготвяне на

<sup>10</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0245-AM-271-271\\_BG.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0245-AM-271-271_BG.pdf?redirect)

политиките, свързани със социалните платформи, което неминуемо води и до очакването да бъде ключов фактор и по отношение на дезинформацията онлайн.

Ресорите са комбинация от няколко политики на ЕС, което е предпоставка комисарите да се контролират един друг. Всеки комисар ще има отговорности в различни политики и задълженията им ще се съвпадат. Това обаче предполага и по-бавно вземане на решенията, размиване на отговорност и в момента неяснота по отношение на разпределението на администрацията. На база на официалната информация досега става ясно, че Габриел ще е зависима по темата дезинформация както от Вестагер, която е зам.-председател и ще координира цялата програма за подготвеност на Европа за цифровата ера, така и от френския комисар, отговорен за единния вътрешен пазар. В новата ЕК се очаква също Вера Йоурова, която ще е отговорна за „Ценности и прозрачност“ да продължи да участва в процесите за изработване на мерки спрямо дезинформацията и фалшивите новини.



Фигура 2. Ресори в ЕК (2019 - 2024), свързани с противодействието на дезинформацията



Ресорът на Мария Габриел също така спада под шапката и на спорния ресор „*Защита на нашия европейски начин на живот*“. Неясните наименования на ресорите могат да доведат както до желание за по-засилена кооперация и взаимен контрол между ресорите, така и до размиване на отговорността на отделните комисари, което да доведе до неефективност. Названията на ресорите водят до объркване и в обществото, а това може да доведе и до увеличаване на дистанцията между политическия елит и гражданите. Именно затова е важно структурата на екипите, разработващи политики в ЕС, да бъде изследвана по-задълбочено, за да може да се установи и подходът при формиране на стратегии за противодействия на предизвикателства като фалшивите новини и дезинформацията.

В писмото от Фон дер Лайен, описващо задачите на Мария Габриел в бъдещия ѝ ресор, е посочено, че в новата ЕК следва да има фокус върху „*цифровата грамотност и образование с цел заличаване на разминаванията в цифровите умения; ...обновяването на Плана за действие за цифрово образование; ...увеличаване от ранна възраст на вниманието срещу дезинформацията и други онлайн заплахи.*“

## Заклучение

Медийната политика има двойствен характер. От една страна, медиите са индустрия, а от друга – попадат в сферата на културата<sup>11</sup>. Логично, и дезинформацията като поле, спадащо към медийната политика, не може да бъде категоризирана само в един ресор в работата на Европейската комисия. Затова и в състава на новата ЕК, освен отговорен изпълнителен заместник-председател на ЕК, който да ръководи работата по приоритета от предходния състав на Комисията „*Единен цифров дневен ред*“, има и двама ресорни комисари, които от своя страна да обезпечават дейностите и мерките, касаещи и двата аспекта от дезинформацията – културата (ресор с наименование „Образование и младеж“) и индустрията (ресор „Вътрешен пазар“).

Областта на културата в ЕС, под чиято шапка също би следвало да се развиват мерките за борба с дезинформация, е сред компетенциите, в които ЕС може да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки. В тези ресори ЕК не може да приема правно обвързващи актове, изискващи хармонизация на националните законодателства. От друга страна, вътрешният пазар е част от изключителните компетенции на ЕС и в зависимост от формулирането на конкретните мерки, може да се заключи, че евентуално бъдещи правно обвързващи актове не са изключени. Например, комуникационната по-

---

<sup>11</sup> Огнянова, Н. (2011). Медийна политика и право на Европейски съюз.

литика няма отделно правно основание в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), но липсата на разпоредби в Учредителните договори не е предпоставка за липса на развитие на политики в определени сфери<sup>12</sup>. Интеграционните процеси в ЕС се развиват с различни темпове и специфично, включително според степента на суверенитет, който държавите членки преотстъпват в зависимост от сектора. Медийната политика на ЕС се развива постепенно и се формира и реализира спрямо поставените от самия Съюз цели и политически стратегии<sup>13</sup>. Борбата с дезинформацията е пример за това. На база на дадените заявки се очаква ЕК (2019 - 2024) да прокара мерки за борба с дезинформацията повече през единния цифров пазар, отколкото през такива, посветени конкретно на нея, което се наблюдаваше и в досегашния подход към този „комплексен процес на дезинформация“<sup>14</sup>. Политиката за борба с дезинформацията обаче може да включва различни мерки, които да бъдат прокарани през политиките, свързани с вътрешния пазар, със защитата на лични данни и т.н.

Причините за комплексния процес, свързан с дезинформацията, са разнородни и унифицирани решения и подходи за справянето му към момента няма. В програмната си реч бъдещият председател на ЕК ясно посочи, че ЕК (2019 - 2024) ще се стреми да награди свършеното досега по отношение на борбата с дезинформацията на наднационално ниво<sup>15</sup>. Към момента ЕС се въздържа да направи стъпки към промяна на правната уредба по отношение на дезинформацията и оставя този избор на държавите членки. На наднационално ниво ЕК се съсредоточава повече в насърчаване на координацията между държавите, онлайн платформите, инструментите за проверка на факти, неправителствените организации и останалите заинтересовани страни, както и във финансиране на проекти, които ще спомогнат на нейните стратегически цели. Предложенията на ЕК може да се разчитат и като опит да се укрепват и добавят мерки във вече съществуващите законодателства, вместо да се въведат нови<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Шикова, И. (2011) Политики на Европейския съюз.

<sup>13</sup> Юркова, М. (2019), Годишник на докторантите за 2018-а година. Сравнение между европейския подход и националните мерки за противодействие на онлайн дезинформацията. стр.167.

<sup>14</sup> Огнянова, Н. (2019). Юбилеен сборник на катедра „Европеистика“. Медията в света на постистината и ролята на правото. стр.347.

<sup>15</sup> Част от свършеното досега на ниво ЕС: Екип за стратегически комуникации с Изтока (2015), доклад със заглавие „Многоизмерен подход към дезинформацията“ (2018), съобщение на ЕК „Справяне с онлайн дезинформацията: европейския подход“ (2018), Кодекс за добри практики срещу дезинформацията (2018), План за действие против дезинформацията (2018), Доклади от онлайн платформите (2019), Система за бързо реагиране на дезинформация (2019) и т.н.

<sup>16</sup> Юркова, М. (2018). „Първите крачки към борба с дезинформацията онлайн като пример за формиране на стратегии и приоритети в ЕС“. Сборник от доклади „Новата перспектива на ЕС - приоритети и политики“, стр. 91-101.

В заключение речта на Фон дер Лайен и програмата с политическите ѝ насоки за работата на ЕК в периода 2019 - 2024 г. са широкообхватни и изградени на принципа „за всекиго по нещо“. Липсва фокус и ясни мерки, с които на пръв поглед всеобхватните ѝ идеи да бъдат реализирани, но на фона на безпрецедентните събития в Съюза, отговорността, която ще носи следващата ЕК, е огромна. От бъдещия председател по-скоро се очаква да промени малко начина, по който се управлява Комисията, но не и да се предприеме друг курс по отношение на политиките на ЕК.

Действията на ЕК (2019 - 2024) по отношение на борбата с дезинформацията и фалшивите новини не се очаква обаче да бъде различен от подхода на ЕК (2014 - 2019). Затова свидетелстват множество фактори. Първо, програмната реч и политическите насоки на Фон дер Лайен свидетелстват, че има приемственост по отношение на политиките и приоритетите на ЕС. Второ, ресорният комисар от предходната ЕК ще продължи да работи по темата дезинформация. Трето, генералната дирекция, отговорна за тази политика, ще продължи да бъде основният двигател за предприемане на мерки в областта. Четвърто, в комплексния подход на ЕК към момента е поет реален ангажимент за координиране и увеличаване на усилията за борба с дезинформацията.

## Библиография

1. Огнянова, Н. (2011). *Медийна политика и право на Европейски съюз*. София: Библиотека „Европейски изследвания“. Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“.
2. Огнянова, Н. (2019). Юбилеен сборник на катедра „Европеистика“. *Медиите в света на постистината и ролята на правото*. София. Библиотека „Европейски изследвания“. Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“, стр.347.
3. Шикова, И. (2011). *Политики на Европейския съюз*. София: Библиотека „Европейски изследвания“. Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“.
4. Юркова, М. (2019), Годишник на докторантите за 2018-а година. Сравнение между европейския подход и националните мерки за противодействие на онлайн дезинформацията. София. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, стр.167.
5. Юркова, М. (2018). „Първите крачки към борба с дезинформацията онлайн като пример за формиране на стратегии и приоритети в ЕС“. Сборник от доклади „Новата перспектива на ЕС - приоритети и политики“ (под научната редакция на доц. дпн Калоян Симеонов, гл. ас. д-р Гергана Радойкова). София. Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“, стр. 91-101.
6. Европейска комисия (2019). Встъпително изявление на Урсула фон дер Лайен, кандидат за председател на Европейската комисия на пленарното заседание на Евро-

пейския парламент. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_bg.pdf), последно посетен на 26.10.2019.

7. Европейска комисия (2019). „Съюз с по-големи амбиции - моята програма за Европа“ от кандидата за председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, политически насоки за следващата Европейска комисия (2019-2024 г.), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf), последно посетен на 26.10.2019.
8. Официален уебсайт на Европейската комисия, последно посетен на 25.10.2019.
9. Официален уебсайт на Европейския парламент, последно посетен на 25.10.2019.
10. COM(2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*. Retrieved May 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A236%3AFIN>.
11. EuropeanCommission (2018).
12. *Amulti-dimensional approach to disinformation*. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. [electronic version]. Retrieved May 2, 2018, from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

# Отговорността на онлайн платформите в контекста на правото на Европейския съюз

Иглика Иванова

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*This paper is dedicated to the liability of the online platforms for illegal and harmful content in the European Union. The intermediary liability is laid down in the Directive on electronic commerce (ECD) from 2000 that establishes the legal framework for online services in the Internal Market. But the technological advancement and its reflection on the way that people communicate put the question for the necessity of making changes in the regime of the liability of the online platforms on the agenda. Under consideration is the interaction of the new Copyright Directive and the proposed Terrorist Content Regulation with ECD along with the provisions for more comprehensive revision of the intermediary liability regime through the announced Digital Services Act that is part of 'A Europe fit for the digital age' set of measures of the new European Commission.*

## **Потребители, потребности и потребление**

През 2018 г. за пръв път делът на хората, които използват интернет, надхвърли 50% от населението на планетата, отбелязвайки увеличение от над 20% само за осем години – индикация за големите стъпки, които светът прави към изграждането на по-приобщаващо глобално информационно общество. Днес осем от всеки десет жители на държави с развити икономики използват интернет.

Европа продължава да е континентът с най-много жители онлайн – 79,6%, макар че наред със Северна и Южна Америка е регионът с най-

бавни темпове на растеж.<sup>1</sup> По данни на Eurostat към началото на 2018 г. 85% от всички граждани на ЕС-28 на възраст между 16 и 74 години използват интернет (76% ежедневно), като България остава на последно място по този показател, но все пак отбелязва ръст, а свързаността на 86% от домакинствата в ЕС е ширококолентова – увеличение с 38% спрямо 2008 г.<sup>2</sup>

Паралелно с нарастващото разпространение на интернет се наблюдава и промяна в навиците и поведението на потребителите. Все повече хора влизат в интернет в движение, най-често през мобилно устройство (69% за ЕС-28) и в условията на мобилна операционна система, която предлага много по-различно потребителско изживяване (съвкупността от интерфейс, навигация, автономни уведомявания от инсталираните приложения и др.). Употребата на онлайн платформи и по-конкретно на социални мрежи се утвърждава като предпочитано занимание – в целия ЕС-28 само в три държави потребителите на социални мрежи са по-малко от тези, които не потребяват такъв тип услуги. Възрастта е фактор – употребата на интернет и влизането през мобилно устройство са с отчетливо по-високи проценти сред лицата до 29-годишна възраст.<sup>3</sup>

Наблюдават се положителни тенденции в културата на ползване на интернет. Пример за това е информираността и сериозността, с която потребителите гледат на „цифровите отпечатъци“, които оставят (споделяне на лични данни, съгласие за бисквитки и др.), макар и разликите между държавите членки да са значителни.<sup>4</sup> Повечето от гражданите на ЕС-28 декларират безпокойство във връзка с разпространението и ефектите за демокрацията на дезинформацията онлайн (85%)<sup>5</sup>, като имат очаквания за предприемане на работещи мерки срещу този проблем най-вече от страна на журналистите и националните власти. Също така 90% от участниците в проучването от 2018 г. на

---

<sup>1</sup> International Telecommunication Union (2018). *ITU releases 2018 global and regional ICT estimates*. <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx> [всички връзки са посетени на 20.10.2019]

<sup>2</sup> Eurostat (2019). *Digital economy and society statistics - households and individuals* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals)

<sup>3</sup> Eurostat (2017). *Being young in Europe today - digital world* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being\\_young\\_in\\_Europe\\_today\\_-\\_digital\\_world#Information\\_and\\_communications\\_technology\\_skills](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being_young_in_Europe_today_-_digital_world#Information_and_communications_technology_skills)

<sup>4</sup> Eurostat (2019). *Digital economy and society statistics - households and individuals* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals)

<sup>5</sup> Eurobarometer (2018). *Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation>

Eurobarometer във връзка с разпространението на незаконно съдържание онлайн считат за необходимо да бъдат предприети мерки за ограничаването му, а повече от половината анкетирани са на мнение, че доставчиците на интернет хостинг услуги не са достатъчно ефективни в борбата с незаконното съдържание.

В подкрепа на това схващане е както високият процент на тези, които декларират, че са се натъквали на подобно съдържание (61%), така и незадоволителният дял на подалите сигнал до съответния доставчик (45%), които са установили, че съдържанието, което са докладвали, е било премахнато. Същевременно 5% от респондентите (6% за България)<sup>6</sup> преценяват, че са били цензурирани неправомерно от платформите при опита им да разпространят законно съдържание или чрез премахването му (след като вече е било публикувано), или чрез блокиране (преди да стане публично достояние), като най-честите мотиви за това са били, че съдържанието е в нарушение на правилата за ползване на съответната услуга, че е с неуредени авторски права или съдържа език на омраза. И докато девет от всеки десет граждани на ЕС са съгласни, че платформите следва да премахват докладвано като незаконно съдържание от властите или правоприлагащите органи незабавно, 85% вярват, че свободата на изразяване се нуждае от защита онлайн.<sup>7</sup>

## Имунитетът на платформите

От кого и по какъв начин са защитени комуникационните права на личността тогава, когато собствените ѝ частни изявления в текст, изображения, видео и аудио, се смесват и циркулират по невидимите с невъоръжено око правила на алгоритмите наред с търговско слово, политически и социални реклами и пропаганда, журналистически и академични публикации, както и такива, претендиращи да са едно от двете с цел манипулация на общественото мнение, в една цифрова среда, мислена като публично пространство? И може ли да се постигне справедлив баланс между нуждите, свързани с обществената сигурност, и зазегнатите интереси и основни права, по-специално свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, свободата на стопанска инициатива, защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот, в условията на застрашена правна сигурност?

Правната сигурност е фундаментална ценност на върховенството на правото и е налице тогава, когато правните норми са достатъчно

<sup>6</sup> N=30 266 души, или малко над 1500 души, но приблизително 23 млн. от 460 млн. души, ако тези данни бъдат съотнесени към реалния брой на ползващите интернет в ЕС-28 (по данни на Internet World Stats: <https://www.internetworldstats.com/europa.htm>)

<sup>7</sup> Eurobarometer (2018). *Flash Eurobarometer on illegal content* <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83669>

ясни, за да предоставят на субектите на правото, към които са насочени, средства за регулиране на собственото им поведение и защита срещу произволното упражняване на публична власт. Идеалът за правната сигурност заема централно място в осигуряването на рамка за социално взаимодействие, както и в определянето на индивидуалната свобода и политическата власт в съвременните общества.

Правна несигурност, напротив, е липсата на предсказуемост на правните последици, породена на различни основания. Правна несигурност може да възникне в резултат на нееднозначно тълкуване на определени клаузи и свързания с това повишен риск от санкции, а също от неясно формулирани правни текстове, е.г. правни понятия. Риск от правна несигурност създават законодателни решения, които задават нови параметри за приложимостта на съществуващи режими, какъвто е режимът на условната неотговорност на онлайн посредниците за съдържанието, генерирано от техните потребители.

Интернет посредниците, например доставчиците на хостинг услуги като онлайн платформите от типа социални медии (е.г. Facebook, Twitter) и платформите за споделяне на видеоклипове (е.г. Youtube, Dailymotion, Twitch) – повечето от които са частни компании – осигуряват и поддържат инфраструктурите, които правят възможно комуникацията на информация и осъществяването на редица други дейности в интернет, но най-вече икономически. Съгласно действащото законодателство в Европейския съюз и по-конкретно Директивата за електронната търговия (ДЕТ), чрез която от 2000 г. насам са установени тези правила, когато интернет посредниците предоставят услуги по обикновен пренос, кеширане и хостване, независимо дали разполагат със средства за контрол върху пренасяната или съхранявана информация, при определени условия, посочени в съображения 42, 43, 44 и 46 и членове 12 до 15 от ДЕТ, биват освободени от отговорност за извършване на незаконни действия от страна на своите потребители.

Този специален режим на отговорност има хоризонтален ефект, т.е. отговарящите на условията интернет посредници биват освободени от всякакъв вид отговорност (е.г. договорна, административна, извъндоговорна, наказателна, гражданска и пр.) за извършване на всички видове незаконни действия от страна на своите потребители. Такива действия са нарушаването на авторски права и търговски марки, разпространението на клеветата и заблуждаваща реклама, прилагането на нелоялни търговски практики, нелоялната конкуренция, публикуването на незаконно съдържание и гр.<sup>8</sup>

Към момента на приемането на ДЕТ на границата на XX и XXI в. ограничаването на отговорността на посредниците е разглеждано

---

<sup>8</sup> Van Eecke, P., Truyens, M. (2014). *EU study on the Legal analysis of a Single Market for the Information Society*. DLA Piper UK LLP. [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/document.cfm?doc\\_id=835](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=835)



като необходимо условие за осигуряване както на осъществяването на основни услуги, с които се гарантира свободно движение на информация в мрежата, така и на рамка, която позволява по-нататъшното развитие на интернет и електронната търговия в единния цифров пазар. Чрез въвеждането на режим на условна неотговорност (т.нар. safe harbour или safe haven в смисъла на имунитет, сфера на неприкосновеност) в голяма степен е постигнато хармонизиране на правилата в отделните държави - членки на ЕС (по това време ЕО) предвид различията в подходите и съдебната практика и произтичащата от това правна несигурност допреди приемането му.<sup>9</sup> Подобни проблеми (различия) обаче се проявяват и след приемането на директивата, показва изследване от 2009 г. по поръчка на Европейската комисия, в което са анализирани силните и слабите страни на режима на условна неотговорност на интернет посредниците в ЕС.

## Имунитетът на демокрацията

Въпросът за отговорността на онлайн платформите в качеството им на посредници на съдържанието, публикувано от техните потребители, остава на дневен ред и по други причини. С еволюцията на уеб (през динамичния и интерактивен web 2.0, до web 3.0, или още семантичен уеб<sup>10</sup>) се променят начинът на комуникиране и възможностите за взаимодействие със и между ресурсите в интернет (е.г. комуникация между машини). Всеобхватното проникване на интернет позволява на хората по цялото земно кълбо да се свързват помежду си, да работят от разстояние и да общуват в реално време, а платформизацията на световната мрежа и по-конкретно концентрирането на голяма част от потребителите в няколко гигантски платформи като Facebook, Youtube, Twitter и др. – да получават, създават и споделят информация и съдържание, чиято потенциална аудитория се измерва в десетки милиони, с минимални усилия. Въпреки положителните страни от бурното развитие на технологиите и постоянната свързаност, възможна чрез високоскоростния пренос на данни през мобилни мрежи от пето поколение (5G)<sup>11</sup>, излизат наяве и сериозни проблеми, наричани от някои

---

<sup>9</sup> Commission of the European Communities (2003). *First Report on the application of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce)* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0702:FIN:EN:PDF>

<sup>10</sup> Bloomberg (2007). *Q&A with Tim Berners-Lee*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2007-04-09/q-and-a-with-tim-berners-leebusinessweek-business-news-stock-market-and-financial-advice>

<sup>11</sup> Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията на Република България (2019). *Концепция за развитие на високоскоростна и свръхвисокоскоростна свързаност и изграждане на мобилни мрежи от 5-то поколение (5G)* [https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/uploads/it/conception-nga\\_plan\\_012019.pdf](https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/uploads/it/conception-nga_plan_012019.pdf)

дефекти, не без връзка с бизнес модела на платформите (data-driven), при който основна разменна монета най-често са данните на потребителите, от една страна, и подходът към модерацията на съдържанието, което пренасят – от друга. Именно прегледът и квалифицирането на съдържанието според неговото естество, в което участват и хора, и изкуствен интелект, е определящо за това какво да остане и какво да бъде премахнато или да не бъде допуснато до разпространение в социалните медии. А освобождаването от отговорност за съдържание, което не е било премахнато, но е незаконно или вредно за потребителите, особено когато става дума за деца, е механизмът, който позволява на онлайн платформите да налагат свои собствени правила на ползване, чието нарушаване не води до санкция за посредника.

В светлината на серия явления и събития с глобален ефект разбирането за ролята на технологичните компании за съвременните общества започна да се променя. Такива са опитите за външна намеса в изборите чрез микротаргетираны политически рекламни съобщения (случаят Cambridge Analytica и резултатите от президентските избори в САЩ през 2016 г. и референдумът за излизане на Обединеното кралство от ЕС<sup>12</sup>), насаждането на омраза към определени групи в обществото (е.г. мигранти, хора с определени сексуална ориентация, политически, религиозни или философски възгледи), разпространението на послания, подбуждащи към терористично престъпление, например чрез възхваляване (е.г. излъчване на живо онлайн<sup>13</sup>) на подобни актове, случаите на самоубийства сред деца, за които се предполага, че са попаднали под влиянието на вредно съдържание онлайн. В медиите си проправи път ново понятие – techlash<sup>14</sup> (от technology backlash – враждебна реакция срещу технологиите) – което отразява отношението както на самите медии, така и на обществото и националните правителства. Държави като Сингапур, Малайзия, Австралия, Германия и Франция приеха закони срещу определени видове незаконно и/или вредно съдържание, в т.ч. материали с насилие, фалшиви новини, порнографско съдържание, терористично съдържание, език на омразата.

„Ерата на саморегулирането за онлайн компаниите приключи. Доброволните действия от индустрията за справяне с онлайн вредите не се прилагат последователно или не са достатъчни“, каза гържавният

---

<sup>12</sup> Scott, M. (2018). *Cambridge Analytica helped 'cheat' Brexit vote and US election, claims whistleblower*. Politico Europe Edition <https://www.politico.eu/article/cambridge-analytica-chris-wylie-brexit-trump-britain-data-protection-privacy-facebook/>

<sup>13</sup> Robertson, A. (2019). *An anti-Semitic shooting in Germany was live-streamed on Twitch*. The Verge <https://www.theverge.com/2019/10/9/20906637/halle-germany-synagogue-shooting-attack-live-stream-twitch-amazon-video-unavailable>

<sup>14</sup> Силна и широко разпространена негативна реакция на нарастващата сила и влияние на големите технологични компании, особено тези, базирани в Силициевата долина. *Oxford Word of the Year 2018: shortlist* <https://languages.oup.com/word-of-the-year/shortlist-2018>

секретар по въпросите на културата, медиите и спорта в Обединеното кралство Джеръми Райт. През април 2019 г. британското правителство представи своята Бяла книга за мерките към причиняващото вреда съдържание онлайн, които, *inter alia*, предвиждат създаването на нов регулатор.<sup>15</sup>

## Европейската комисия в търсене на баланс

В отговор на направената сходна оценка, че премахването на незаконно съдържание онлайн не е достатъчно ефективно, и като изява на политическия ангажимент, заявен чрез Съобщение от септември 2017 година<sup>16</sup>, на 1 март 2018 г. Европейската комисия прие Препоръка относно мерки за ефективно противодействие на незаконното съдържание онлайн<sup>17</sup>. Държавите членки се задължават да си сътрудничат и да координират помежду си подходите си към справянето с проблеми като подбуждането към тероризъм, незаконната реч на омраза или разпространението на материали за сексуално насилие над деца, както и нарушенията на правата върху интелектуалната собственост и защитата на потребителите онлайн. В Препоръката на Комисията, която дава конкретни насоки, но не е правно обвързваща, се посочва, че онлайн платформите трябва да демонстрират повече отговорност по отношение управлението на съдържанието, което пренасят, и се предлага общ подход за бързо и проактивно откриване, премахване и преготвяване на повторното появяване на съдържание онлайн. Този общ подход включва внедряването на „по-ефикасни инструменти и проактивни технологии“ като например автоматизирани инструменти за откриване и премахване на незаконно съдържание, „по-специално за терористично съдържание и за съдържание, което не се нуждае от контекстуализация, за да се счита за незаконно, като например материали за сексуално насилие над деца или фалшифицирани стоки“. По отношение на условията, които трябва да бъдат спазени, за да се гарантира освобождаването от отговорност съгласно ДЕТ, Комисията смята, че онлайн посредниците могат да въвеждат проактивни мерки, без да изгубят своята условна неотговорност<sup>18</sup>.

В Препоръката се поставя ударение и върху необходимостта от въвеждане от страна на доставчиците на онлайн услуги на „ефективни

---

<sup>15</sup> UK Government (2019). *Online Harms White Paper*. <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>

<sup>16</sup> European Commission (2017). *Tackling Illegal Content Online. Towards an enhanced responsibility of online platforms* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0555>

<sup>17</sup> European Commission (2018). *Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/illegal-content-online-platforms>

<sup>18</sup> Ibid.

и подходящи защитни мерки, включително човешки надзор и проверка, при пълно спазване на основните права, свободата на изразяване и защитата на данните“, с което да се гарантира, че решенията за премахване на съдържание са точни и обосновани и не са в нарушение на Хартата на ЕС на основните човешки права.<sup>19</sup>

## Стъпка по стъпка към регулация

Само няколко месеца след публикуването на този незадължителен правен акт бе приета Директива на ЕС за аудиовизуалните медийни услуги (AVMSD), някои правила от която се простират и върху платформите за споделяне на видео, каквато е Youtube, и върху аудиовизуалното съдържание, споделяно в услуги на социални медии. От тях се иска да прилагат мерки за защита на непълнолетните лица от вредно съдържание онлайн.<sup>20</sup>

Въпреки негативния обществен отзвук и усилията на няколко гържави за заличаването на отделни клаузи от нея<sup>21</sup>, през 2019 г. бе приета директива относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар, чиито основни цели са хармонизирането на законодателството в областта на ЕЦП и гарантирането на справедливо заплащане на труда на творците. Представители на академичните среди, организации за човешки и дигитални права, специалният докладчик на ООН относно насърчаването и защитата на правото на свобода на мнение и изразяване, отделни членове на ЕП и немалко творци заявиха аргументирано несъгласие с изискванията към онлайн платформите да не допускат в техните услуги да се предлага съдържание, за което правноносителите му са предоставили съответната и необходима информация (съображение 66, чл. 17, по-специално параграф 4, буква б и буква в<sup>22</sup>). Или иначе казано, да вземат мерки за предотвратяване публикуването от трети лица на такова съдържание, което е осъществимо единствено с технически средства (филтри) чрез процедура, известна като „контрол на входа“. Десетки хиляди европейски граждани излязоха на протести, а над 5 млн. души подписаха петицията срещу

---

<sup>19</sup> European Commission (2018). *Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/illegal-content-online-platforms>

<sup>20</sup> Revision of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>

<sup>21</sup> The Netherlands at International Organisations (2019). *Joint statement on the Directive of the European Parliament and Council on copyright in the Digital Single Market* <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/policy-notes/2019/02/20/joint-statement-regarding-the-copyright-directive>

<sup>22</sup> Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО - <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>

съдържащия тези разпоредби чл. 17, обезпокоени за правото на свобода на изразяване онлайн, което въпросната клауза компрометира<sup>23</sup>.

Към октомври 2019 г. на етап неформални междуинституционални преговори преди гласуването на първо четене, или т.нар. триалози<sup>24</sup>, е Регламент за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн (TERREG)<sup>25</sup>. В този законодателен акт, който за разлика от директивата, при която има определена цел, която всички страни от ЕС трябва да постигнат, трябва да се прилага в своята цялост във всички държави членки, също се съдържат разпоредби (чл. 6 - Проактивни мерки) за интегриране на технически средства. Чрез автоматизирани инструменти платформите следва да упражняват цензура върху съдържанието, генерирано от техните потребители, независимо че към момента нито едно национално, нито пък общностното законодателство не дефинира (и третира) онлайн платформите като издатели.

На TERREG може да се гледа като на потвърждение за опасенията на защитниците на цифровите права (от индивидуални активисти до организации и фондации като Center for Democracy & Technology и Electronic Frontier Foundation) и не малко правни експерти, че е достатъчно приемането на един закон, който компрометира доктрината за неотговорността на посредника (каквото е Директива (ЕС) 2019/790), за да се постави началото на дълбока промяна в начина, по който функционира интернет.

## **Кодексите – изчерпан ли е потенциалът на саморегулацията?**

В своето съобщение от 2016 г. относно онлайн платформите Комисията изразява становището, че по отношение на платформената икономика традиционното законодателство от горе надолу достига до възможния предел и поради това е по-вероятно саморегулаторните, каквито са мерките срещу дезинформацията, и мерките за съвместно регулиране (което се определя от официален или независим регулаторен орган, обикновено с надзорни и контролни правомощия<sup>26</sup>) да оста-

<sup>23</sup> <https://www.liberties.eu/bg/news/copyright-directive-final-ep-vote-passed/17261>

<sup>24</sup> Kayali, L. (2019). *First terrorist content trilogue scheduled for October 17*. Politico Europe Edition - <https://www.politico.eu/pro/first-terrorist-content-trilogue-scheduled-for-october-17/>

<sup>25</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн. Принос на Европейската комисия за срещата на лидерите в Залцбург на 19-20 септември 2018 г. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018PC0640>

<sup>26</sup> Становище на Европейския икономическия и социален комитет относно „Саморегулиране и съвместно регулиране в общностната законодателна рамка“ (становище по собствена инициатива). 3. *Основни понятия и определения* (3.4.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014IE4850>

нат предпочитани и дори още по-важни в бъдещото управление на този тип икономика<sup>27</sup>. Под саморегулаторни мерки се има предвид възможността икономическите оператори, социалните партньори, неправителствените организации и асоциации да възприемат помежду си и за себе си общи насоки на Европейско ниво (по-конкретно кодекси за добри практики/поведение и секторни споразумения)<sup>28</sup>.

Примери за възприети мерки от този тип, чрез които онлайн платформите се ангажират да контролират (модерират, вкл. премахват) съдържанието, което пренасят, следвайки насоките на Европейската комисия, са Кодексът на поведение за противодействие на незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза от 2016 г.<sup>29</sup> и Кодексът за добри практики относно онлайн дезинформация от септември 2018 г.<sup>30</sup>. IT гигантите Facebook, Twitter и Google са страни и по гвата кодекса, чието действие се измерва и оценява чрез мониторингови доклади.

В последния такъв доклад (от декември 2018 г.) относно ефективността на Кодекса на поведение за противодействие на незаконните изказвания онлайн Комисията оценява положително постигнатите резултати<sup>31</sup>. Кодексът относно онлайн дезинформацията, обаче, все още не може да бъде оценен еднозначно. В периода между януари и май 2019 г., предшествващ изборите за Европейски парламент, платформите трябваше да докладват на Комисията всеки месец и това е период, в който технологичните компании предприеха редица мерки, с които да ограничат рисковете от намеса в изборния процес. Примери за усилия в тази посока са предприетите мерки срещу манипулативно поведение, включително координирани дейности по дезинформация, и тези за повишаване прозрачността на рекламите с политическо съдържание<sup>32</sup>. В края

---

<sup>27</sup> European Commission (2016). *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe*.

<sup>28</sup> Директива (ЕС) 2018/1808 за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия. Официален вестник на Европейския съюз. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=DE>

<sup>29</sup> European Commission (2016). *Code Of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online* - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate\\_speech\\_code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf)

<sup>30</sup> European Commission (2018). *Code of Practice on Disinformation* - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

<sup>31</sup> Сега IT компаниите правят оценка на 89% от докладваното съдържание в рамките на 24 часа, а 72% от съдържанието, за което се счита, че е незаконна реч на омраза, бива премахнато, в сравнение с 40% и 28% съответно при първоначалното въвеждане на кодекса през 2016 г. из Factsheet - 4th monitoring round of the Code of Conduct - [https://ec.europa.eu/commission/news/countering-illegal-hate-speech-online-2019-feb-04\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/countering-illegal-hate-speech-online-2019-feb-04_en)

<sup>32</sup> Представителство на Европейската комисия в България (2019). *Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията: Комисията признава усилията на платформите, полагани в навечерието на изборите за Европейски парламент* - [https://ec.europa.eu/bulgaria/news/code-of-practice-disinformation-reports-of-platforms-april-2019-published\\_bg](https://ec.europa.eu/bulgaria/news/code-of-practice-disinformation-reports-of-platforms-april-2019-published_bg)

на 2019 г. се очаква първата комплексна оценка на прилагането на кодекса за поведение през първите 12 месеца, на базата на която Комисията „може да предложи по-нататъшни мерки, включително от регулаторно естество“.<sup>33</sup> В този смисъл тези два кодекса, макар да представяват саморегулаторни решения, с които онлайн платформите се обвързват доброволно и без риск от санкции, могат да бъдат разглеждани като последна стъпка преди налагането на правно обвързващи мерки от регулаторно естество, което би довело до промяна в режима на отговорност.

## **Законопроектът за цифровите услуги и перспективите за обща регулаторна рамка**

За това, че въпросът за условната неотговорност на онлайн платформите е в дневния ред на Европейския съюз, свидетелства още законопроектът за цифровите услуги (Digital Services Act, DSA), предвиден в документа с политическите насоки за периода 2019 - 2024 на новия председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, където „Европа, пригодна за цифровата ера“ е изведена като една от шестте приоритетни политически цели. В документа се казва, че новият закон за цифровите услуги „ще подобри правилата на ЕС за отговорност и безопасност на цифровите платформи, услуги и продукти и ще завърши единния цифров пазар“. Със задачата да координира работата по новите правила, съгласно писмото за определяне на ресора на Фон дер Лайен до нея, се ангажира новият изпълнителен заместник-председател на ЕК с портфейл „Европа, пригодна за цифровата ера“ Маргрете Вестагер (в периода 2014 - 2019 еврокомисар по конкуренцията)<sup>34</sup>. От изслушванията на кандидатите за комисари стана ясно, че по „намеренето на подходяща дефиниция за отговорността на онлайн платформите“ Маргрете Вестагер ще си сътрудничи с Вера Йоурова – заместник-председател на ЕК с ресор „Ценности и прозрачност“ и новия комисар по вътрешния пазар (чието име предстои да бъде обявено, след като ЕП отхвърли номинацията на Силви Гулар)<sup>35</sup>.

Повече светлина върху заложените цели на новия законопроект хвърля неофициално разпространен работен документ, в който се разглежда възможността за разработване на „потенциална нова инициа-

---

<sup>33</sup> Европейска комисия (2018). *Европа, която закриля: ЕС засилва действията за борба с дезинформацията* - [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6647\\_bg.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6647_bg.htm)

<sup>34</sup> Leyen, U. von der (2019). *Mission Letter to Margrethe Vestager* - [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-margrethe-vestager\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf)

<sup>35</sup> Avram, D. (2019). @VeraJourova just mentioned the #DigitalServicesAct. She will work with Vestager and Goulard to 'find a proper definition for the responsibility of #onlineplatforms'. #EPhearings2019 [https://twitter.com/denisa\\_avramEU/status/1181216130884685824?s=09](https://twitter.com/denisa_avramEU/status/1181216130884685824?s=09)

тива, чрез която следващата комисия да актуализира хоризонталната регулаторна рамка за всички цифрови услуги на единния пазар и в частност за онлайн платформите“. Това включва процедура по оценка за пригодност и резултатност (REFIT – от Regulatory Fitness and Performance) на предложената през 1998 г. и приета през 2000 г. директива за електронната търговия<sup>36</sup>.

В отговор на основния въпрос - „На какви проблеми би трябвало да предложи решения тази инициатива?“ - са предложени следните три примера:

Социалните мрежи се сблъскват с множество разнопосочни правила за премахване на незаконна реч на омразата от своите услуги в различните държави членки (е.г. Германия<sup>37</sup>, Франция<sup>38</sup>) и различни правила според вида на съдържанието (текст или видео). В резултат на това борбата с онлайн омразата в единния пазар е скъпа и неефективна и без правно обвързващи гаранции за свободата на изразяване.

Липсват единни правно обвързващи правила относно рекламните услуги в ЕС, включително по отношение на трансграничните политически реклами. В резултат на това реализирането на микротаргетиране<sup>39</sup> дезинформационни кампании е лесно за осъществяване, но трудно за установяване.

Услугите на икономиката на споделянето<sup>40</sup> все повече се сблъскват с некоординирана национална и дори регионална регулация и липсват стандарти за обмен на информация с местни или национални власти (е.г. по данъчни въпроси). В резултат на тази правна фрагментация, липсата на прилагане (е.г. на директивата за електронната търговия) и липсата на информация за регулаторите, стартиращи проекти на този вид икономика като Taxify, не могат да се разраснат на територията на ЕС и да станат конкурентни на американски услуги като Uber.

---

<sup>36</sup> *Digital Services Act Note DG Connect* (2019). Netzpolitik.org - <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/07/Digital-Services-Act-note-DG-Connect-June-2019.pdf>

<sup>37</sup> Закон за подобряване на правоприлагането в социалните мрежи (Закон за прилагане на мрежата - NetzDG) от 1 септември 2017 г. Налага изискване за премахване или блокиране достъпа до всяко очевидно незаконно съдържание в рамките на 24 часа след получаването на жалба (по процедурата за уведомяване и премахване) - <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>

<sup>38</sup> Закон, насочен към борба със съдържанието на омраза в интернет - <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0310.asp>. Законопроектът е приет от френското Национално събрание (Долната камара на Френския парламент) на първо четене на 9 юли 2019 година и включва изискване за премахване на докладвано съдържание (по процедурата уведомяване и премахване) в рамките на 24 часа - <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=412>

<sup>39</sup> Прецизно насочени към специфични групи потребители чрез т.нар. поведенческо микропрофилиране

<sup>40</sup> European parliament Legislative Observatory (2017). *European agenda for the collaborative economy* - [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2003\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2003(INI))



Очаква се DSA да позволи изработването на конкретни правила, насочени към всички части на технологичния сектор, включително доставчици на интернет услуги, на търсещи машини като Google, облачни услуги като Dropbox и платформи за социални медии като Facebook, да направи известията на властите за премахване на съдържание задължителни, да съдържа нови правила за прозрачност на политическата реклама и да принуждава големите технологични платформи да допускат регулаторен контрол върху своите алгоритми.<sup>41</sup>

На този толкова начален етап от законотворческия процес е рано за оценки относно рисковете за свободата на изразяване от мерките, които евентуално ще бъдат предприети.

## Съдебна практика

Как точно да се прилага дадена норма – в случая клаузите от ДЕТ, които освобождават от отговорност онлайн платформите, показва практиката на Съда на Европейския съюз. На 3 октомври стана известно решението на Съда по делото C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek срещу Facebook Ireland Limited с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Oberster Gerichtshof с акт от 25 октомври 2017 г., което се отнася до тълкуването на чл. 15, параграф 1 от директивата за електронната търговия.<sup>42</sup> Като потвърждава статуса на Facebook<sup>43</sup> като доставчик на хостинг услуги по смисъла на чл. 14 от Директива 2000/31, Съдът на ЕС се произнесе, че спрямо доставчика на хостинг услуги може да се издават разпореждания на основание на националното право на държава членка за премахване на незаконна информация или блокиране достъпа до нея, дори той да не носи отговорност (по чл. 14, параграф 1), а също че както следва от съображение 47 (нак там), забраната, произтичаща от параграф 1 на чл. 15<sup>44</sup>, не се отнася за задълженията за контрол, които са приложими към точно определена, обявена от съда за незаконна информация – в случая клеветнически изявления по отношение на ищцата Ева Главишник-

<sup>41</sup> Khan, M. & Murgia, M. (2019). *EU draws up sweeping rules to curb illegal online content*. Financial Times - <https://www.ft.com/content/e9aa1ed4-ad35-11e9-8030-530adfa879c2>

<sup>42</sup> Огнянова, Н. (2019). Съд на ЕС: може да се разпорежи на доставчик на хостинг да заличава или блокира достъпа до съдържание в глобален мащаб. *Медийно право*. Публикувано на 3 октомври 2019 година. <https://nellyo.wordpress.com/2019/10/03/fb-case/>; InfoCuria; ECLI:EU:C:2019:821 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=218621&text=&dir=&doclang=BG&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2108884>

<sup>43</sup> В случая Facebook Ireland като оператор на световната социално-медийна платформа за потребителите, които се намират извън САЩ и Канада.

<sup>44</sup> Държавите членки не налагат общо задължение на доставчиците при предоставянето на услугите по членове 12, 13 и 14 да контролират информацията, която пренасят или съхраняват, нито общо задължение да търсят активно факти или обстоятелства за незаконна дейност (чл. 15/1).

Пиешчей. Ключови за това дело са първият и вторият въпрос на австрийския съд, „които следва да се разгледат заедно“, а именно: дали чл. 15, параграф 1 от Директива 2000/31 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска съдилищата на държава членка да могат да разпореждат на доставчик на хостинг услуги да премахва или да блокира достъпа до съхраняваната от него информация, чието съдържание е дословно идентично или смислово равностойно (когато това не изисква интерпретация от страна на доставчика) на съдържанието на информация, обявена преди това за незаконна, и простира ли се действието на това разпореждане в целия свят или търпи ограничения? Като тълкува наредбите в чл. 14 (параграф 1 и 3), чл. 15 (параграф 1) и чл. 18 (параграф 1) от Директива 2000/31, Съдът отговаря, че е законосъобразно компетентният съд да може да задължи даден доставчик да блокира достъпа до съхраняваната информация, чието съдържание е дословно идентично или остава по същество непроменено и съответно се отличава съвсем малко от съдържанието на по-рано обявеното за незаконно, или да отстранява тази информация, независимо по чия молба я съхранява.

Откриването на идентично и равностойно съдържание изисква автоматизирани техники и средства за търсене (филтри), което е и предпоставка това решение на Съда на ЕС да се репликира в аргументацията на законодателя при преразглеждането на клаузите от директивата за електронната търговия, освобождаващи онлайн платформите от отговорност за законосъобразността на съдържанието, което пренасят.

## Заклучение

Предвид това, че въвеждането на ДАВМУ (до 19. 09. 2020 г.) и на директивата за авторското право (до 17. 04. 2021 г.) на национално ниво, както и приемането на регламента за терористичното съдържание ще станат факт в мандата на новата Европейска комисия<sup>45</sup> и с оглед на значителния отзвук във връзка с чл. 17 от ДАП и концепцията за „контрол на входа“, трите основни институции, които участват в законодателния процес на ЕС<sup>46</sup>, ще имат нелеката задача да посрещнат трудностите, а почти сигурно и критиката, свързани с нагвадането на законодателството, което налага контрол върху съдържанието онлайн. Законопроектът за цифровите услуги и амбициите на Урсула фон дер Лайен за преразглеждане на директивата за електронната търговия и условията за освобождаване от отговорност на доставчиците

---

<sup>45</sup> Чието утвърждаване от Европейския парламент бе отложено поради отхвърлените номинации на трима кандидати за комисари - <https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/newsroom/presidents-speech-at-the-european-council>

<sup>46</sup> Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът на ЕС.

на хостинг услуги, каквито са онлайн платформите, които идват в един момент от развитието на интернет 30 години след възникването на уеб, когато техноутопията е отстъпила място на технопаника<sup>47</sup>, повишават очакванията за сериозни трансформации в цифровата среда, която над 460 млн. европейски граждани обитават. И в която се възпитава и моделира медийната грамотност и културата на участие на съвременното цифрово общество. Залогът е твърде висок – фундаменталните човешки права, върху които бурното технологично развитие неминуемо оказва влияние, но чието компрометиране не е нищо по-малко от покушение срещу основните ценности на западната демокрация.

## Библиография

1. Avram, D. (2019) - [https://twitter.com/denisa\\_avramEU/status/1181216130884685824?s=09](https://twitter.com/denisa_avramEU/status/1181216130884685824?s=09)
2. Bloomberg (2007). *Q&A with Tim Berners-Lee* - <https://www.bloomberg.com/news/articles/2007-04-09/q-and-a-with-tim-berners-leebusinessweek-business-news-stock-market-and-financial-advice>
3. Commission of the European Communities (2003). *First Report on the application of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce)* - <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0702:FIN:EN:PDF>
4. Digital Services Act Note DG Connect (2019). Netzpolitik.org <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/07/Digital-Services-Act-note-DG-Connect-June-2019.pdf>
5. Eurobarometer (2018). *Final results of the Eurobarometer on fake news and online disinformation* - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation>
6. Eurobarometer (2018). *Flash Eurobarometer on illegal content* - <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83669>
7. European Commission (2016). *Code Of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online*. [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate\\_speech\\_code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf)
8. European Commission (2016). *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe* - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-online-platforms-and-digital-single-market-opportunities-and-challenges-europe>

---

<sup>47</sup> Огнянова, Н. (2019). Медиите в света на постистината и ролята на правото. *Юбилеен сборник 20 години катедра „Европеистика“*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. с.364

9. European Commission (2017). *Tackling Illegal Content Online. Towards an enhanced responsibility of online platforms* - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0555>
10. European Commission (2018). *Code of Practice on Disinformation* - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>
11. European Commission (2018). *Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online* - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/illegal-content-online-platforms>
12. European parliament Legislative Observatory (2017). *European agenda for the collaborative economy* - [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2003\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2003(INI))
13. Eurostat (2017). *Being young in Europe today - digital world* - [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being\\_young\\_in\\_Europe\\_today\\_-\\_digital\\_world#Information\\_and\\_communications\\_technology\\_skills](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Being_young_in_Europe_today_-_digital_world#Information_and_communications_technology_skills)
14. Eurostat (2019). *Digital economy and society statistics - households and individuals* - [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals)
15. Factsheet. *4th monitoring round of the Code of Conduct* - [https://ec.europa.eu/commission/news/countering-illegal-hate-speech-online-2019-feb-04\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/countering-illegal-hate-speech-online-2019-feb-04_en)
16. Fenwick M., Wrba S. (2016). *The Shifting Meaning of Legal Certainty*. In: Fenwick M., Wrba S. (eds) *Legal Certainty in a Contemporary Context*. Springer, Singapore - [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-0114-7\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-10-0114-7_1)
17. International Telecommunication Union (2018). *ITU releases 2018 global and regional ICT estimates* - <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2018-PR40.aspx> [всички връзки са посетени на 20.10.2019]
18. Internet World Stats - <https://www.internetworldstats.com/europa.htm>
19. Kayali, L. (2019). *First terrorist content trilogue scheduled for October 17*. Politico Europe Edition - <https://www.politico.eu/pro/first-terrorist-content-trilogue-scheduled-for-october-17/>
20. Khan, M. & Murgia, M. (2019). *EU draws up sweeping rules to curb illegal online content*. Financial Times - <https://www.ft.com/content/e9aa1ed4-ad35-11e9-8030-530adfa879c2>
21. Leyen, U. von der (2019). *Mission Letter to Margrethe Vestager* - [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-margrethe-vestager\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf)
22. Oxford Word of the Year 2018: shortlist - <https://languages.oup.com/word-of-the-year/shortlist-2018>
23. Revision of the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) - <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>
24. Robertson, A. (2019). *An anti-Semitic shooting in Germany was live-streamed on Twitch*. *The Verge* <https://www.theverge.com/2019/10/9/20906637/halle-germany-synagogue-shooting-attack-live-stream-twitch-amazon-video-unavailable>

25. Sassoli, D. (2019). *President's speech at the European Council*. European Parliament - <https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/newsroom/presidents-speech-at-the-european-council>
26. Scott, M. (2018). *Cambridge Analytica helped 'cheat' Brexit vote and US election, claims whistleblower*. Politico Europe Edition - <https://www.politico.eu/article/cambridge-analytica-chris-wylie-brexit-trump-britain-data-protection-privacy-facebook/>
27. Simon, E. (2019). *Въпреки че Директивата за авторското право бе приета, борбата срещу филтрирането на качваното от потребителите съдържание не е приключила*. LibertiesEU - <https://www.liberties.eu/bg/news/copyright-directive-final-ep-vote-passed/17261>
28. The Netherlands at International Organisations (2019). *Joint statement on the Directive of the European Parliament and Council on copyright in the Digital Single Market* - <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/policy-notes/2019/02/20/joint-statement-regarding-the-copyright-directive>
29. UK Government (2019). *Online Harms White Paper* - <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>
30. Van Eecke, P., Truyens, M. (2014). *EU study on the Legal analysis of a Single Market for the Information Society*. DLA Piper UK LLP - [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/document.cfm?doc\\_id=835](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=835)
31. Директива (ЕС) 2018/1808 за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия. Официален вестник на Европейския съюз - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=DE>
32. Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО - <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>
33. Европейска комисия (2018). *Европа, която закриля: ЕС засилва действията за борба с дезинформацията* - [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6647\\_bg.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6647_bg.htm)
34. Закон за подобряване на правоприлагането в социалните мрежи (Закон за прилагане на мрежата - NetzDG) от 1 септември 2017 г. - <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>
35. Закон, насочен към борба със съдържанието на омраза в интернет - <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta/ta0310.asp>
36. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията на Република България (2019). *Концепция за развитие на високоскоростна и свръх-високоскоростна свързаност и изграждане на мобилни мрежи от 5-то поколение (5G)* [https://www.mtict.government.bg/sites/default/files/uploads/it/conception-nga\\_plan\\_012019.pdf](https://www.mtict.government.bg/sites/default/files/uploads/it/conception-nga_plan_012019.pdf)

37. Огнянова, Н. (2019). *Медиите в света на постистината и ролята на правото*. Юбилеен сборник 20 години катедра „Европеистика“. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. с.364
38. Огнянова, Н. (2019). *Съд на ЕС: може да се разпореди на доставчик на хостинг да заличава или блокира достъпа до съдържание в глобален мащаб*. Медийно право. Публикувано на 3 октомври 2019 година - <https://nellyo.wordpress.com/2019/10/03/fb-case/>; InfoCuria; ECLI:EU:C:2019:821 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=218621&text=&dir=&doclang=BG&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2108884>
39. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн. Принос на Европейската комисия за срещата на лидерите в Залцбург на 19-20 септември 2018 г. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018PC0640>
40. Представителство на Европейската комисия в България (2019). *Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията: Комисията признава усилията на платформите, полагани в навечерието на изборите за Европейски парламент* - [https://ec.europa.eu/bulgaria/news/code-of-practice-disinformation-reports-of-platforms-april-2019-published\\_bg](https://ec.europa.eu/bulgaria/news/code-of-practice-disinformation-reports-of-platforms-april-2019-published_bg)
41. Становище на Европейския икономическия и социален комитет относно „Саморегулиране и съвместно регулиране в общностната законодателна рамка“ (становище по собствена инициатива). 3. Основни понятия и определения (3.4.) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014IE4850>

# Защита на тайната на журналистическите източници и стандартите на Съвета на Европа

Генка Шикерова

---

Факултет по журналистика и масови комуникации,  
Софийски университет "Св. Климент Охридски"

## **Abstract**

*Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for the freedom of the media. The purpose of the following publication is to address the problem of protection the journalistic sources of information in the context of the Council of Europe standards and in particular, the principle of non-disclosure of a source in the light of the television investigative journalism.*

*The article reviews the basic principles of the Council of Europe and the main standards developed in the case-law of the European Court of Human Rights, as well as the mechanisms for protecting the sources within the Bulgarian legal framework.*

*The main thesis of the article is related to the need of introducing explicit standards in the Bulgarian legislation related to the protection of the secrecy of sources, as well as the need for additional professional standards related to the use of hidden camera, anonymous sources and included surveillance in the television investigative journalism.*

## **Въведение**

Разработването на система от източници е фундаментът на разследващата журналистика. Тази система включва не само хората, с които един журналист общува, но и целия механизъм за събиране на информация – пресконференции, срещи, регистри, бази данни, договори и т.н. Източниците не се „дават“, а журналистът трябва да придобие умения да ги открие и да работи с тях. Изграждането у репортера на способността да търси, проверява, сравнява, анализира и синтезира

информация от различни източници, на базата на която да формулира и защитава тезите за разследванията си е една от характеристиките на разследващата журналистика. Разкриването на източниците и липсата на гаранции за тяхната поверителност застрашава както ролята на пресата като пазител на обществения интерес в осигуряването на точна и надеждна информация, така и възможността за формиране на добре информирано гражданско общество. Най-често най-ценната информация журналистите получават не от документи или пресконференции, а от свои източници. Гарантирането на тяхната анонимност и защита е в основата на изграждането на доверие и насърчането на разкриването на нередности и корупционни практики.

Защитата на тайната на журналистическите източници е въведена изрично с Препоръка No R (2000) 7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Текстове в препоръките на Комитета на министрите нямат задължителен характер, но предоставят важна основа за привеждане на националното законодателство в съответствие с правото на конвенцията. Според препоръката правоприлагащите органи не трябва да изискват от журналисти да предоставят информацията или материалите си – записки, снимки, аудио и видео записи. Защитата на журналистическите източници на информация е необходимо условие за упражняване на журналистическата професия и свобода, както и за гарантиране свободата на средствата за масово осведомяване.

Практиката показва, че защитата на източниците на информация в телевизионната разследваща журналистика предполага баланс между задължението на журналиста да се позове на източник, правото на аудиторията да знае източниците, необходимостта от запазване тайната на източника и изискването за визия. Основният проблем, свързан със защитата на източниците на информация в телевизията в контекста на Препоръка 7 на Комитета на министрите, е свързан с възможността за тяхното идентифициране чрез: снимка или запис на гласа на източника или фактическите обстоятелства, при които журналист получава информация от източника.

Настоящата публикация изследва проблема със защитата на източниците на информация в разследващата журналистика в телевизията в светлината на основните принципи на Съвета на Европа и спецификата на телевизионното разследване.

## **Стандартите за защита на източниците на информация на Съвета на Европа**

Като междуправителствена организация за сътрудничество Съветът на Европа (СЕ) има основополагаща роля за гарантиране на правата на човека, демокрацията и върховенството на правото в 47-те



сържави членки. „Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ, „Съдът“) вижда в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ, „Европейската конвенция“) „инструмента за европейския обществен ред“<sup>1</sup>. В своята практика Съдът многократно подчертава, че чл. 10 от ЕКПЧ защитава не само съдържанието и свободното изразяване на идеи, но и начините за разпространяването им. Според практиката на Съда това включва и защита на поверителността на източниците на информация. „*Защитата на журналистическите източници е едно от основните условия за свобода на медиите. [...] Без такава защита източниците могат да бъдат възпирани от подпомагане на пресата при информиране на обществеността по въпроси от обществен интерес. В резултат на това може да бъде подкопана жизненоважната роля на медиите да предоставя точна и достоверна информация. [...] Решението за разкриване на източници [...] не може да бъде съвместимо с чл. 10 от Конвенцията, освен ако не е оправдано от преобладаващо изискване в обществен интерес*“<sup>2</sup>.

Според Препоръка No R (2000) 7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа в обхвата на защитата по чл. 10 от конвенцията е всяко физическо или юридическо лице, което редовно или професионално се занимава със събирането и разпространяването на информация в обществото посредством средствата за масово осведомяване. Защитата се разпростира и по отношение на новите медии. Препоръката въвежда седем основни принципа, свързани с правото на журналистите да не разкриват своите източници:

**Първи принцип** (право на неразкриване на журналисти) – според този принцип „вътрешните закони и практики на страните членки трябва да осигуряват изрична и ясна защита на правото на журналистите да не разкриват информация, идентифицираща техните източници, съгласно чл. 10 на конвенцията“<sup>3</sup>.

**Втори принцип** (Право на неразкриване на други лица) – постановява, че право на защита ползват и лицата, които по силата на професионалните си отношения с журналистите придобиват информация, която може да доведе до идентифицирането на даден източник.

**Трети принцип** (Ограничения на правото за неразкриване) – ограниченията на правото за неразкриване се съдържат в практиката на

---

<sup>1</sup> Беноа-Ромер, Флоранс, Хайнрих Клебес. Правото на Съвета на Европа. [онлайн]. [посетен на 31 октомври 2019]. Достъпен на: [http://www.eubg.eu/upload/files/637677568\\_Правото%20на%20Съвета%20на%20Европа%20-%20Флоранс%20Беноа-Ромер.pdf](http://www.eubg.eu/upload/files/637677568_Правото%20на%20Съвета%20на%20Европа%20-%20Флоранс%20Беноа-Ромер.pdf) .

<sup>2</sup> Съвет на Европа, 1950. Европейска конвенция за правата на човека.

<sup>3</sup> Препоръка No. R (2000) 7 относно правата на журналистите да не разкриват техните източници на информация [онлайн]. [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mtitc.government.bg/bg/category/44/preporuka-no-r-2000-7-otnosno-pravata-na-zhurnalistite-da-ne-razkrivat-tehnite-iztochnici-na-informaciya>.

ЕСПЧ и са свързани с: i) доказана необходимост от разкриване, ii) обстоятелства от жизненоважен и сериозен характер, iii) както и поради належаща обществена нужда. В този дух е решението *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*. Случаят се отнася до заповед за разкриване на изследователски материал, получен от журналист, който прави документален филм за педофилията в Дания и работи под прикритие, като става част от сдружение на педофили. Според ЕСПЧ решението на вътрешния съд е представлявало пропорционална намеса в свободата на изразяване на журналиста, която е оправдана за предотвратяване на престъпления, по-специално по отношение на сериозно наказателно обвинение за насилие над деца. Според съда гружеството жалбоподател е осъдено не да разкрие журналистическите си източници на информация, а да предаде част от собствените си разследващи материали (нередактиран филмов материал и журналистически записки). Решението е ключово и от гледна точка на работата под прикритие на журналистите. Съдът отбелязва, че защитата на източниците на информация е един от „крайъгълните камъни“ на свободата на медиите и ограниченията на това право изискват внимателен контрол. Но в случая репортерът работи под прикритие и хората, които говорят с него, не знаят, че той е журналист. „Освен това, поради използването на скрита камера, не са знаели, че са записвани.[...] По-голямата част от участващите в предаването лица не са подпомагали медията съзнателно с цел информиране на обществеността по въпроси от обществен интерес или други въпроси, а напротив. Те нито са се съгласили да бъдат заснети или записани. Следователно тези участници не могат да бъдат разглеждани като източници на журналистическа информация в традиционния смисъл.“<sup>4</sup>

На база практиката на съда проф. Нели Огнянова обобщава четири алтернативни условия, при които може да се допусне разкриване на източниците на информация:

- „ако въпросната информация е в предмета на делото;
- ако не съществуват други начини за получаване на информацията;
- ако се докаже, че належаща обществена необходимост от разкриване на информацията надделява над правото на защита на тайната на източниците;
- ако съд или независима безпристрастна институция предварително направи оценка дали съществува неотложна социална необходимост и дали защитата на източниците и конкуриращите се интереси са добре балансирани.“<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*. [online]. [viewed 30 October 2019]. Available from: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:\[„002-3582“\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:[„002-3582“]}).

<sup>5</sup> Огнянова, Н. Защита на тайната на източниците: „Ролята на журналистите е да предупредят, особено за лоши новини“ [онлайн]. [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://nellyo.wordpress.com/2014/12/12/sources-2/>

**Четвърти принцип** (алтернативни доказателства за журналистически източници) – „в процеси срещу журналист по обвинение за обида и клевета, за да установят истината по обвинението, властите следва да разгледат всички доказателства, които са им предоставени по националния процесуален закон и могат да изискат от журналиста да разкрие информация, идентифицираща неговия източник“<sup>6</sup>.

**Пети принцип** (условия, касаещи разкриването на информация) – действията за разкриване на източник трябва да се предприемат само от лица или обществени власти, които имат легитимен интерес от разкриването, журналистите трябва да бъдат запознати с правото си да не разкриват, а санкциите срещу журналисти за неразкриване на информация могат да се налагат само от съд.

**Шести принцип** (подслушване, наблюдение и претърсване и изземване).

През 2003 г. ЕСПЧ постановява решение по делото *Roemen and Schmitt v. Luxembourg*. Жалбоподателите по това дело са журналист и негов адвокат по вътрешното производство. Случаят се отнася до извършване на обиски от полицията в дома и работното място на първия жалбоподател след публикуването на статия за данъчни измами, извършени от член на правителството. Там не е открито нищо. Същия ден следва претърсване и изземване на документ от кантората на адвокатката на журналиста. Според съда в случая правителството не е показало, че балансът между засегнатите интереси – защитата на източниците, от една страна, и предотвратяването на извършване на престъпление, от друга, е бил запазен. Съдът приема, че въпросните мерки са били непропорционални и е нарушено правото на първия жалбоподател на свобода на изразяване в нарушение на член 10 от конвенцията. По отношение претърсването на кантората на адвокатката „Съдът прие, че претърсването на офиса на втория жалбоподател е несъразмерно на преследваната цел, по-специално с оглед на бързината, с която е било осъществено. Съответно Съдът прие, че е имало нарушение на чл. 8 от Конвенцията“<sup>7</sup>.

Случаят *Stichting Ostade Blade v. the Netherlands (2014)* се отнася до претърсване и изземване в редакцията на списание след публикуването на материал за получено писмо, в което се съобщава за поредица от бомбени атаки в гр. Арнем. Издателят на списанието се оплаква, че претърсването е нарушило правото му да не разкрива своите журналистически източници. Важен контекст по делото са фактите, че в

<sup>6</sup> Препоръка No. R (2000) 7 относно правата на журналистите да не разкриват техните източници на информация [онлайн]. [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mtiic.government.bg/bg/category/44/preporuka-no-r-2000-7-otnosno-pravata-na-zhurnalistite-da-ne-razkrivat-tehnite-iztochnici-na-informaciya>.

<sup>7</sup> *Roemen and Schmit v. Luxembourg*. [online]. [viewed 30 October 2019]. Available from: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:\[„003-707011-716180“\]》](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-707011-716180“]》)

гр. Арнем са извършени три бомбени атаката – съответно през октомври 1995 г., януари 1996 г. и април 1996 г. Съдът обявява жалбата за явно необоснована. Според решението „защитата на източниците“ в този случай не е приложима, тъй като информаторът на списанието, който търси публичност за атаките под прикритието на медиите, няма право на същата защита, каквата обикновено се предоставя на „източниците“. Следователно претърсването, извършено с цел разкриване на тежко престъпление и предотвратяване на евентуални бомбени атаки, съответства на изискванията на чл. 10 от европейската конвенция, тъй като е било необходимо в едно демократично общество за противодействие на престъпността.<sup>8</sup>

**Седми принцип** (защита от самоуличаване) – установените (в препоръката) принципи по никакъв начин не могат да се тълкуват като ограничаване в националното законодателство да се предвиди защита от самоуличаване в наказателно производство, като журналистите следва, доколкото е приложимо, да се ползват в пълна степен от такава защита по отношение на разкриването на информация, идентифицираща даден източник.

## **Защита на източниците на информация в контекста на българското право**

Комитетът на министрите препоръчва на страните членки да въведат в своето вътрешно законодателство и практика принципите, закрепени в препоръката. В българското законодателство, обаче, липсват гостатъчно гаранции за опазване тайната на източниците на информация и защита на журналистите при неразкриването им. Съвременните особености на журналистическата работа очертават сериозен дефицит в българското право по отношение на възприемане на единна дефиниция за журналист. Понятието се използва в Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Няма единна дефиниция за „медии“ или „средства за масова информация“. Проблемът със защитата на източниците е засегнат в няколко закона, които не гарантират в достатъчна степен защитата на източниците. В Закона за радиото и телевизията се прави опит за въвеждане на праг на защита на източниците на информация. Според чл. 15 от ЗРТ: „гоставчиците на медийни услуги не са длъжни да разкриват източниците на информация, освен ако има висящо съдебно производство или висящо производство по жалба на засегнато лице, на Съвета за електронни медии“<sup>9</sup>. Според адвокат

<sup>8</sup> Decision Stichting Ostade Blade v. the Netherlands - no journalistic source protection for perpetrator of bomb attacks.[online].[viewed 30 October 2019]. Available from:[https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:\[„003-4798231-5844953“\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-4798231-5844953“]})

<sup>9</sup> Закон за радиото и телевизията [онлайн]. [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134447616>.

Александър Кашъмов от неправителствената организация „Програма достъп до информация“ предвиденият в ЗРТ стандарт за защита е много нисък. „Излиза, че журналистът има право да се позове на защита на източниците пред органите на досъдебното производство (разследващ полицай, следовател, прокурор), но не и пред съда“<sup>10</sup>. Кашъмов отбелязва, че това противоречи на международното право, а защитата на източниците е привилегия на журналистите и при съдебни производства. ЗРТ дава право на гостащициите на медийни услуги да включват в предаванията си и информация от неизвестен източник.

Законът за достъп до информацията (ЗДОИ) също закрепва принципа на защитата на източниците в чл. 19, където нормата е твърде обща: „Достъпът до информацията по чл. 18 се осъществява при спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личните данни, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност“<sup>11</sup>. Нормата въвежда пропорционалност при осъществяването на достъп до информация при спазване на принципа на защита на източниците.

Наказателният кодекс (НК) отваря възможност за притискане на журналистите да разкрият източниците си на информация, ако бъдат привлечени като свидетели в наказателно производство. Според чл. 290 (1), „който пред съд или пред друг надлежен орган на властта като свидетел устно или писмено съзнателно потвърди неистина или замая истина, се наказва за лъжесвидетелствуване с лишаване от свобода до пет години“<sup>12</sup>. Проф. Нели Огнянова отбелязва, че „процесуалните кодекси у нас не съдържат привилегия за журналистите/хората от медиите да не разкриват източниците си. В други държави от ЕС такава привилегия е регламентирана, например чл. 109, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс на Франция се предвижда, че „всеки журналист, който се яви като свидетел относно информация, придобита във връзка с журналистическата му дейност, има право да не разкрива източниците на тази информация“<sup>13</sup>.

Досега в практиката на Съвета за електронни медии (СЕМ) няма случаи на искане за разкриване на източниците на информация в теле-

---

<sup>10</sup> Благов, К. Наръчник на разследващия журналист. София: Фондация „Репортер“, 2012, с. 145

<sup>11</sup> Закон за достъп до информация [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <http://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

<sup>12</sup> Наказателен кодекс [онлайн], [прегледан на 2 септември 2019]. Достъпен на: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529>.

<sup>13</sup> Огнянова, Н. Защита на тайната на източниците: „Ролята на журналистите е да предупредят, особено за лоши новини“ [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://nellyo.wordpress.com/2014/12/12/sources-2/>.

визионни разследвания, но съществуват няколко прецедента, свързани с печатни и онлайн медиуми. През 2013 г. журналистът Борис Митов е извикан в прокуратурата по повод своя статия в сайта „Медиапул“ с настояване да разкрие източника си на информация. В публикацията е изнесена информация за порочна схема на разрешаване на използването на СРС. Митов е извикан да даде обяснения извън всякаква правна процедура, принуден е да пише обяснения и е предупреден за отговорността, която носи, ако прикрие извършител на престъпление. След разговора подписва декларация, че „отказва да разкрие източника си“<sup>14</sup>.

Схожен казус е предмет на делото *Sanoma Uitgevers BV v Netherlands* пред ЕСПЧ. Главният редактор на холандско издателство е арестуван, тъй като отказва да предостави на полицията снимки от незаконни автомобилни състезания във връзка с разследване за кражба на автомобили. В решението си по делото Съдът констатира, че прокуратурата е била страна в спора и че „не е имало процедура, придружена от адекватни правни гаранции за гружеството жалбоподател, за да се даде възможност за независима преценка дали интересът на наказателното разследване надхвърля обществен интерес за защита на журналистическите източници“<sup>15</sup>.

През 2015 г. Комисията за финансов надзор налага глоби от общо 10 хил. лв. на „Икономедия“ заради отказа на журналистите да разкрият източниците си на информация. Действия, които са в явно противоречие с Препоръка 7, според която „санкциите срещу журналисти за неразкриване на информация, идентифицираща източника, следва да бъдат налагани единствено от съдебните власти по време на съдебен процес, който дава възможност съответният журналист да бъде изслушан в съответствие с правото по чл. 6 на Конвенцията“<sup>16</sup>. По този повод в свое становище от месец март 2015 г. Комисията по журналистическа етика приема, че:

- I. „Журналистите имат не само правото, но и задължението да защитават източниците си, когато са поверителни.
- II. Правото на защита на източниците може да подлежи на огра-

---

<sup>14</sup> Николов, К. Проверяван за престъпление се оказва единствено пишещият. Медиапул [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mediapool.bg/proveryavan-zaprestaplenie-se-okaza-edinstveno-pisheshtiyat-news204894.html>.

<sup>15</sup> *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands*. [online]. [viewed 30 October 2019]. Available from: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:\[„001-100448“\]》.](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:[„001-100448“]》.)

<sup>16</sup> Препоръка No. R (2000) 7 относно правата на журналистите да не разкриват техните източници на информация [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mtitc.government.bg/bg/category/44/preporuka-no-r-2000-7-otnosno-pravata-na-zhurnalistite-da-ne-razkrivat-tehnite-iztochnici-na-informaciya>.

ничество при спазване на изискванията за законност, пропорционалност и необходимост в демократичното общество, след преценка на независим и безпристрастен съд<sup>17</sup>.

Защитата на източниците на информация в телевизионната разследваща журналистика има своята специфика не само заради евентуално искане те да бъдат разкрити, но и от гледна точка на особеностите на телевизията като медия. Източниците трябва не просто да бъдат цитирани или назовани, в повечето случаи те трябва да бъдат показани и да свидетелстват пряко. Това означава, че от гледна точка на телевизионното представяне на материала трябва да бъде ограничена възможността за несъзнателно предоставяне на информация, която би могла да доведе до идентификация на източник. Телевизионното заснемане крие риск от показване на фактическите обстоятелства, при които журналист получава информация от източника. Би Би Си използва термина „идентификация чрез сглобяване на пъзел“<sup>18</sup> (от англ. jigsaw identification). Това означава, че репортерът трябва да бъде внимателен при съобщаване на детайли около източника, така че да се избегне възможността чрез съпоставянето на два или повече детайла той да бъде идентифициран и да бъде компрометирана неговата самоличност.

Защитата на източниците в телевизионното разследване може да бъде разгледана в две направления:

- използване на анонимни източници;
- използване на скрита камера.

Използването на анонимни източници е чест похват в телевизионната разследваща журналистика, особено в случаите, когато се съобщава чувствителна информация. От своя страна журналистите имат професионален интерес от това да „пазят“ източниците си, за да си осигуряват ексклузивна информация, но понякога анонимните източници се превръщат в това, което от Организацията на професионалните журналисти (SPJ) определят като път към „етичното благо“<sup>19</sup> на журналистиката. На първо място е необходимо да се направи разлика в разбирането за анонимни източници. Те биха могли да бъдат:

1. източници, които са известни на журналиста, но не желаят имената им да бъдат огласявани, както и не желаят да бъдат записвани;

---

<sup>17</sup> Становище по 1.3.3. от Етичния кодекс на българските медии. Национален съвет за журналистическа етика [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: [http://mediaethics-bg.org/wp-content/uploads/2015/03/Guidelines\\_protection\\_sources-final.pdf](http://mediaethics-bg.org/wp-content/uploads/2015/03/Guidelines_protection_sources-final.pdf).

<sup>18</sup> BBC. Guidance: Anonymity [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: <https://www.bbc.com/editorialguidelines/guidance/anonymity>

<sup>19</sup> SPJ Code of Ethics [online], [viewed 2 September 2019]. Available from: <https://www.spj.org/ethics-papers-anonymity.asp>.

2. източници, които се съгласяват да бъдат записани, но при условие, че се скрие тяхната самоличност;
3. източници, които остават тайна както за репортера, така и за аудиторията.

Използването на напълно анонимни източници в разследващата журналистика поставя репортерите в деликатна ситуация, защото едно от фундаменталните правила при изграждането на репортажа е позоваването на източник и наличието на доверие между източник и журналист. Според ръководството за работа на Би Би Си например, когато журналистите обещава анонимност, трябва да са сигурни, че са в състояние да спазят това обещание. Необходимо условие е репортерите да установят причината, поради която лицето желае да остане анонимно – заради хората, които го познават добре или поради притеснения от широката публика.

Според Би Би Си използването на анонимни източници не е добра практика нито за предаванията, нито за аудиторията. Източниците трябва да се заявяват ясно и открито, когато това е възможно, за да може аудиторията да прецени тяхната надеждност, достоверност и знания по темата, както и да бъде наясно с техните възможности и пълномощия. Също така методите за прикриване на самоличността (замъгляване на картината и премодулиране на звука) понякога компрометират визуалното и фонетично съдържание на материала. Журналистът винаги трябва да обяснява причините, поради които крие самоличността на източника. Най-основателният аргумент е, когато е застрашена неговата лична или семейна сигурност.

Ако за един пишещ репортер действителността може да се пресъздаде чрез събиране на документи, свидетелски показания, проверка на фактите по телефона, то колегата му в телевизията трябва да направи всичко това с камера и микрофон. Картината изгражда видеоразказ, който допълва и кореспондира с авторския текст. Толерантността към измама е различна в различните видове медии и практиката показва, че телевизионните журналисти са по-склонни да я използват, именно защото са зависими от картината. По тази причина те често използват скрита камера, възстановки или архивни кадри, като основната цел е конструиране на истината. Използването на скрита камера се приема противоречиво в професионалните среди. От една страна то би могло да се разглежда като неутрално средство за събиране на информация, но от друга страна то нарушава баланса в отношенията журналист – източник, защото записът има потенциал да бъде използван впоследствие за излъчване или като доказателство. Телевизионната практика показва, че защитата на източниците не е гарантирана в случаите на използване на скрита камера. Често заснетите лица са свидетели на престъпления, насилие или инциденти и показ-



ването им създава опасност за тяхната сигурност. По-големият проблем е, че те не се възприемат като източници от страна на телевизионните журналисти, а като драматургичен детайл, чиято цел е да увеличи въздействието на материала върху аудиторията.

Телевизионните репортери сами избират техническите похвати, чрез които да защитят тайната на записаните източници на информация. Според ръководството на Би Би Си затъмнението и размазването са по-добър вариант от пикселизацията. Снимането в гръб е допустимо само когато може да се гарантира пълно скриване на чертите, които биха разкрили части от самоличността на лицето. Защото части от тази самоличност могат да са татуировки, облекло, характерни жестове, походка и т.н. Също така използването на нов, гублиращ глас е за предпочитане пред премодулирането.

## **Изводи:**

В българското законодателство липсва адекватна защита тайната на източниците на информация, което е предпоставка за оказване на натиск върху журналистите за разкриване тайната на източника на информация.

Заложените принципи в Препоръка 7 и практиката на ЕСПЧ по чл. 10 от конвенцията дават възможност за изработването на адекватно законодателство, свързано с гарантиране защита на източниците на информация. Анализът на националната правна рамка показва, че съществуват противоречия, които създават предпоставки за нарушения.

Разработването на телевизионни разследвания поставя по-високи професионални изисквания за защита на източниците пред журналистите, работещи с видео, което налага изработването на отделни телевизионни професионални стандарти, свързани със защитата на източниците на информация.

Техниките на работата под прикритие и снимането със скрита камера изискват особено внимание, защото практиката на съда показва, че източниците, заснети по този начин, не се възприемат като журналистически източници в смисъла на Препоръка 7. Причината е, че те не са свидетелствали съзнателно, по своя воля и с цел разкриване на информация от обществен интерес.

## **Библиография**

1. Благов, К. Наръчник на разследващия журналист. София: Фондация „Репортер“, 2012, с. 145

2. Беноа-Ромер, Фл., Хайнрих Клебес. Правото на Съвета на Европа [онлайн], [посетен на 31 октомври 2019]. Достъпен на: [http://www.eubg.eu/upload/files/637677568\\_Правото%20на%20Съвета%20на%20Европа%20-%20Флоранс%20Беноа-Ромер.pdf](http://www.eubg.eu/upload/files/637677568_Правото%20на%20Съвета%20на%20Европа%20-%20Флоранс%20Беноа-Ромер.pdf).
3. Огнянова, Н. Защита на тайната на източниците: „Ролята на журналистите е да предупредят, особено за лоши новини“ [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://nellyo.wordpress.com/2014/12/12/sources-2/>
4. Николов, Кр. Проверяван за престъпление се оказва единствено пишещият. Медиапул [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mediapool.bg/proveryavan-za-prestaplenie-se-okaza-edinstveno-pisheshtiyat-news204894.html>
5. Закон за достъп до информация [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <http://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>
6. Закон за радиото и телевизията [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134447616>
7. Наказателен кодекс [онлайн], [прегледан на 2 септември 2019]. Достъпен на: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529>
8. Препоръка No. R (2000) 7 относно правата на журналистите да не разкриват техните източници на информация [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: <https://www.mtict.government.bg/bg/category/44/preporuka-no-r-2000-7-otnosno-pravata-na-zhurnalistite-da-ne-razkrivat-tehnite-iztochnici-na-informaciya>.
9. Становище по 1.3.3. от Етичния кодекс на българските медии. Национален съвет за журналистическа етика [онлайн], [прегледан на 30 октомври 2019]. Достъпен на: [http://mediaethics-bg.org/wp-content/uploads/2015/03/Guidelines\\_protection\\_sources-final.pdf](http://mediaethics-bg.org/wp-content/uploads/2015/03/Guidelines_protection_sources-final.pdf).
10. BBC. Guidance: Anonymity [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: <https://www.bbc.com/editorialguidelines/guidance/anonymity>
11. SPJ Code of Ethics [online], [viewed 2 September 2019]. Available from: <https://www.spj.org/ethics-papers-anonymity.asp>.
12. Decision Stichting Ostade Blade v. the Netherlands - no journalistic source protection for perpetrator of bomb attacks [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:\[„002-3582“\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-4798231-5844953“]}>https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-4798231-5844953“]}</a>.</li>
<li>13. Nordisk Film & TV A/S v. Denmark [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: <a href=).
14. Roemen and Schmit v. Luxembourg [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid“:\[„001-100448“\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-707011-716180“]}>https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{„itemid“:[„003-707011-716180“]}</a>.</li>
<li>15. Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands [online], [viewed 30 October 2019]. Available from: <a href=).



Европейският съюз с нов  
Европейски парламент - пътят напред

РАЗДЕЛ  
ВТОРИ

# Икономика и финанси



# Потенциални ефекти от Брекзит върху вътрешната динамика на Европейския съюз

Ясен Георгиев

---

Категора „Международни отношения“,  
Университет за национално и световно стопанство

## **Abstract**

*The result from the referendum in the United Kingdom in 2016 and the announced Brexit raise valid questions on the potential implications from this unprecedented event in the history of the European Union integration on the internal dynamics of the EU and on Member States that share similar integration patterns with the UK. Due to the high extent of heterogeneity these Member States are about to witness weakening of their respective role within the EU as well as to lose a strong ally such as UK in defending their positions in front of Euro area Member States. This is expected to serve as an impetus for EU Member States outside the Euro Area to rethink and redefine positions and plans for their future role within the EU.*

## **Увод**

В навечерието на излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз (ЕС), т. нар. Брекзит, гържавите - членки на ЕС, са изправени пред дълбоки промени, които поставят на изпитание техните позиции в един съюз без гържава като Обединеното кралство и вижданията им за бъдещето на интеграционните процеси. Докладът прави опит да открие някои потенциални ефекти от това актуално събитие без аналог в историята на европейската интеграция върху вътрешната динамика на ЕС, като изхожда от хипотезата, че Брекзит се реализира във варианти със споразумение или без споразумение.

Реализирането на практика на резултата от референдума в Обединеното кралство от месец юни 2016 г. би имал всеобхватно хоризон-

тално значение върху целия Европейски съюз и по-специално върху страните със степен на интеграция, сходна на тази на Обединеното кралство. Затова настоящият доклад си поставя за цел на база на посочените потенциални ефекти от Брекзит да разгледа предпоставките за промяна в позициите и поведението на тези членки, които споделят близки до Обединеното кралство белези на участие в интеграционните процеси.

## Европейският съюз в навечерието на Брекзит

„Единство в многообразието“ е водещият израз, за който застава Европейският съюз и страните членки. Това многообразие изтъква добавената стойност от различните култури и езици на държавите членки, които са взели своето решение на база на споделени ценности да се подкрепят взаимно и работят мирно заедно.

„Единство в многообразието“ като мото обаче има и своето проявление, когато говорим за различните форми на интеграция в ЕС или с други думи т. нар. диференцирана интеграция. Когато пренесем концепцията за диференцирана интеграция на равнище държави членки, макар и с голяма степен на условност, бихме могли да отличим четири групи страни от гледна точка на тяхното отношение и участие в интеграционните процеси в ЕС.<sup>1</sup> Първата е на страните основателки, които формират ядрото на Европейския съюз и имат сходни геополитически и икономически интереси. Втората е на държавите, които се стремят да се приближат и да бъдат част от ядрото, като имат изразено желание да участват във вземането на важни решения. Към третата група се причисляват по-малките и икономически по-слабите държави, които се противопоставят на концепцията за диференцирана интеграция и на разделянето на ЕС на ядро и периферия. Четвъртата група подкрепя ограничена интеграция, по възможност само под формата на свободен пазар и се олицетворява най-вече от Обединеното кралство.

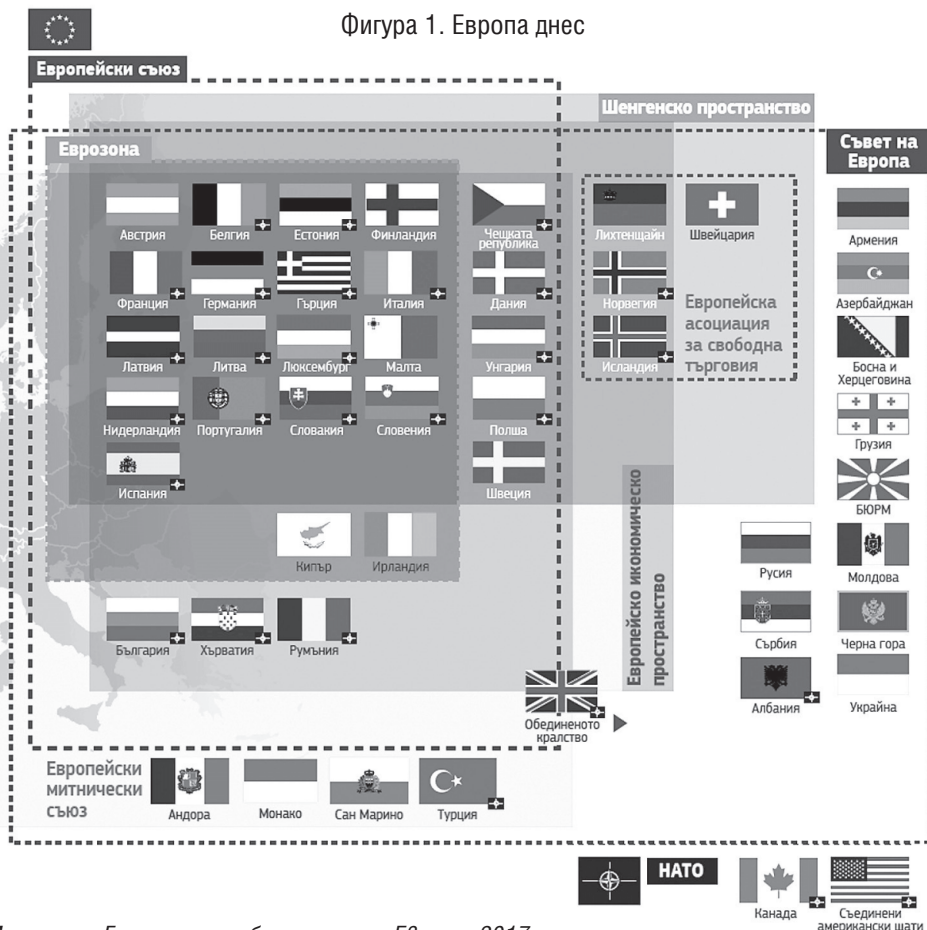
За различните нива на интеграция става дума и в Бялата книга за бъдещето на Европа, излязла през 2017 г. в навечерието на шестдесетата годишнина от Договорите от Рим и отчитаща резултата от британския референдум. С нея председателят на Европейската комисия (ЕК) Жан-Клод Юнкер поставя на дебат „ролята на Европа в един все по-многополюсен свят“, като описва „двигателите на промяната през следващото десетилетие и представя няколко сценария за начина, по който Европа може да се развие до 2025 година“. Както се посочва в

---

<sup>1</sup> Шикова, И. (2019), От диференцирана към „смайт“ (интелигентна) интеграция, Юбилеен сборник „20 години катедра „Европеистика“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.

Бялата книга, Европа днес представлява амалгама от интеграционни процеси, протичащи паралелно и на няколко равнища (фигура 1). В основата е Европейският съюз със своите към момента 28 страни членки, с перспектива броят им да бъде 27. В по-тесния кръг на интеграция от тези 28 държави попадат страните, въвели единната европейска валута – 19 на брой. Аналогичен е случаят със страните, които са част от Шенгенското пространство – 26, като тук се включват държави, които са извън ЕС като Швейцария, Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, но не и страни от ЕС като Обединеното кралство, Ирландия, Кипър, България, Румъния и Хърватия. В европейското икономическо пространство към есента на 2019 г. влизат 31 държави (всички държави от ЕС плюс Норвегия, Исландия и Лихтенщайн). Европейският митнически съюз обхваща към момента 32 държави – както всички страни - членки на ЕС, така и Андора, Сан Марино, Монако и Турция. Не на последно място, на практика всички държави на континента членуват в Съвета на Европа, включително и Русия.

Фигура 1. Европа днес

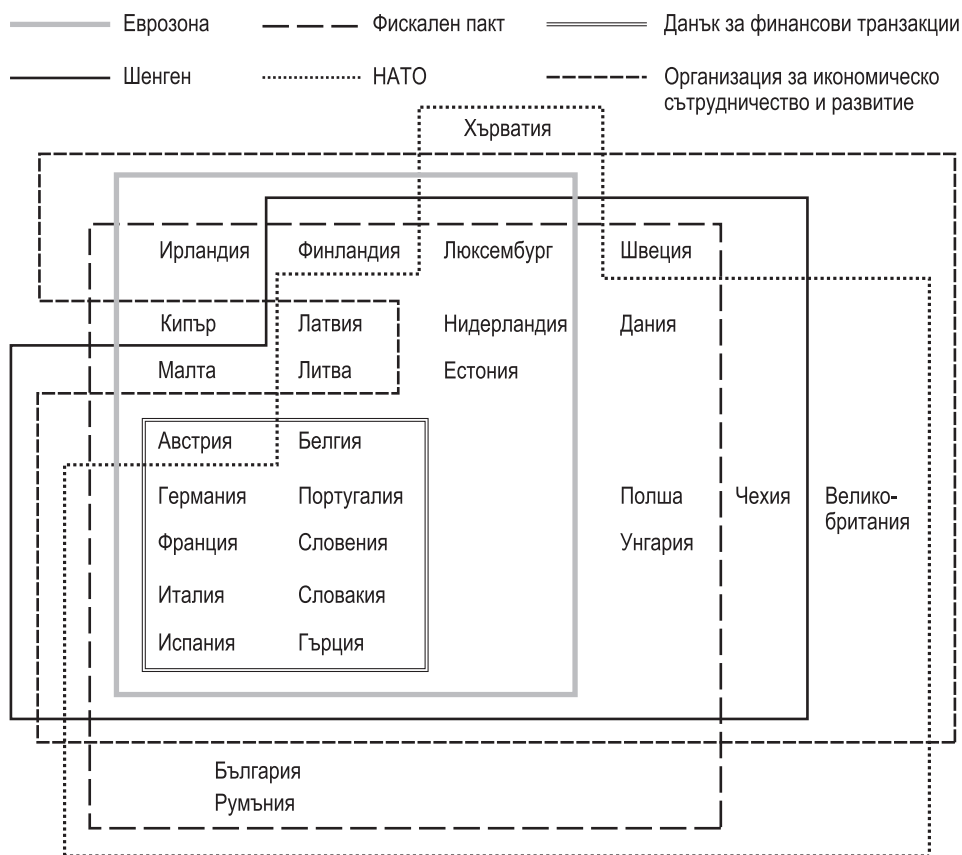


Източник: Бяла книга за бъдещето на Европа, 2017 г.



Конкретен поглед само към Европейския съюз показва допълнителни пластове на вече посочената по-горе диференцирана интеграция (фигура 2)<sup>2</sup>. Така например междуправителственият Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз, познат като Фискален пакт от 2012 г., беше подписан първоначално от всички държави членки без Чешката република и Обединеното кралство. Впоследствие към него в една или друга форма се присъединяват всички държави - членки в ЕС, без Обединеното кралство. Паралелно опитите на ЕК за въвеждане на т.нар. данък върху финансовите трансакции беше посрещнат с разнопосочен ентузиазъм от страните членки на ЕС, което е видимо и от малцинството държави, обявило се в негова подкрепа.

Фигура 2. Европа на много скорости<sup>3</sup>



Източник: Институт за европейски политики

<sup>2</sup> Д-р Бечев, Д., д-р Ивайло Яйджиев (2016), След Брекзит: България в Европа на няколко скорости, Институт за европейски политики, София.

<sup>3</sup> Заглавието на графиката е взаймствано от оригиналния източник.

## Потенциални ефекти от Брекзит

В навечерието на Брекзит е видимо, че вътрешната динамика на Европейския съюз ще бъде сериозно повлияна от решението на Обединеното кралство да напусне Съюза и желанието му да договори новия си статут, за да може да продължи участието си в някои интеграционни области под една или друга форма (например митническият съюз). За потенциалните ефекти от Брекзит както върху Великобритания, така и върху самия Европейски съюз се говори с геополитически, регионални, икономически, секторни, социални и други измерения<sup>4,5,6,7,8</sup>. От интерес представлява също така как излизането на гържава от ЕС с големината и икономическото значение като тези на Обединеното кралство ще се отрази върху позициите и поведението на гържавите - членки на ЕС, с които тя споделя близки интеграционни характеристики. Това са всички посочени по-горе гържави, които не са част от еврозоната, Шенгенското пространство, споразумения или проекти като тези за Фискалния пакт и ганъка върху фискалните трансакции. В сравнителен план, именно първите две области на засилена интеграция и членство в еврозоната се открояват като важни за бъдещата динамика вътре в ЕС.

В настоящия Европейски съюз с малко над 513 млн. граждани, населението на Обединеното кралство и на останалите гържави извън еврозоната (Дания, Швеция, Полша, Чехия, Унгария, България, Румъния и Хърватия) възлиза на 33,4% от общия брой жители на ЕС. В това число влиза дялът на Обединеното кралство (13%) и на посочените осем гържави (20,4%). В един Европейски съюз с 27 страни членки населението на гържавите извън еврозоната би съставлявало по-малко от една четвърт от общия брой – 23,5% (графики 1 и 2). Освен чисто номиналните измерения тук следва да се отбележат и относително благоприятните характеристики на населението в Обединеното кралство в сравнение със средните за ЕС стойности и с голяма част от гържавите извън еврозоната като средна възраст, структура и прогнози за демографско развитие.

---

<sup>4</sup> A European Union without the United Kingdom. The Geopolitics of a British Exit From the EU, Dr Tim Oliver, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, London, 2016.

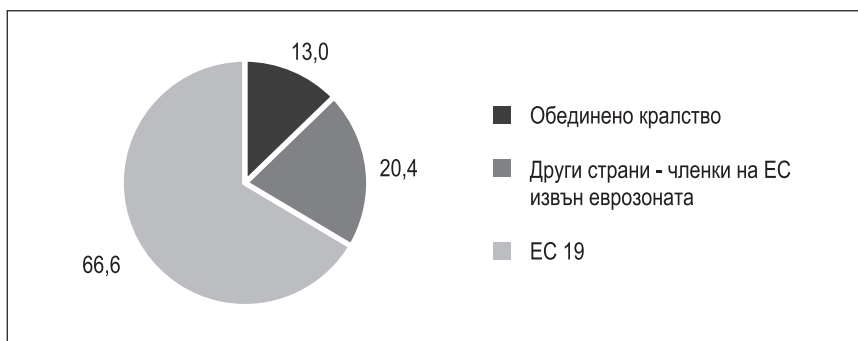
<sup>5</sup> Economic Effects of Brexit on the European Economy, European Network of Economic and Fiscal Policy Research, Gabriel Felbermayr, Clemens Fuest, Jasmin Gröschl and Daniel Stöhlker, Munich, 2017.

<sup>6</sup> The Analysis of the Economic Impact of Brexit on the European Union, Ana-Maria Holobuc, Bucharest University of Economic Studies, Bucharest, 2018.

<sup>7</sup> Estimating the impact of Brexit on European countries and regions, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2019.

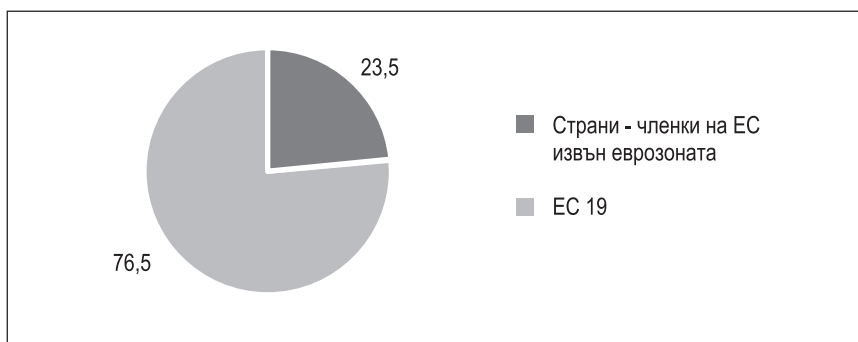
<sup>8</sup> Sector-Level Analysis of the Impact of Brexit on the EU-28, Report prepared for Flanders Department of Foreign Affairs, Belgium, Professor Hylke Vandenbussche, University of Leuven, Belgium, 2019.

Графика 1.  
Население на ЕС преди Брекзит (към 01.2019 г.)



Източник: Собствени изчисления на база данни от ЕВРОСТАТ

Графика 2.  
Население на ЕС без Обединеното кралство (към 01.2019 г.)



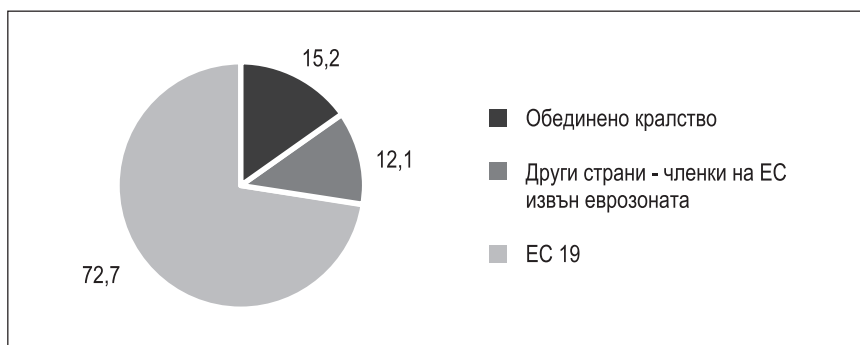
Източник: Собствени изчисления на база данни от ЕВРОСТАТ

И докато дялът на страните, използващи еврото, нараства от 66,6% в ЕС преди Брекзит на 76,5% в ЕС след Брекзит, то при претегляне на икономическата тежест на страните членки, измерена през индикатора брутен вътрешен продукт (БВП), дялът на първите нараства още по-осезаемо. В ЕС с 28 държави членки страните в еврозоната генерират 72,7% от съвкупния брутен вътрешен продукт, докато тези извън нея сумарно 27,3% (графики 3 и 4).

Прави впечатление големината на икономиката на Обединеното кралство – с дял от 15,2% тя надхвърля всички останали осем страни, взети заедно (12,1%). Така в рамките на един Европейски съюз без Обединеното кралство, страните членки, които не са приели еврото, ще имат по-малък сумарен дял в европейската икономика (14,2%), а дялът

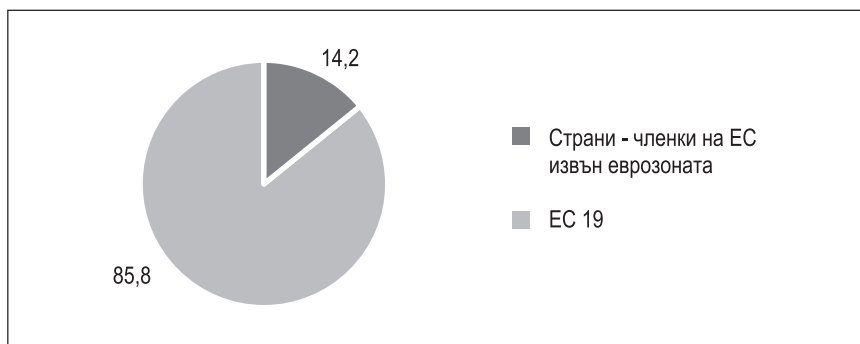
на държавите в еврозоната ще нарасне от посочените близо 73% на близо 86%. При такъв случай промяната във вътрешната динамика на ЕС на база на икономическата мощ на страните членки ще бъде категорично в полза на държавите, използващи единната валута в много по-голяма степен отколкото при промененото демографско съотношение.

Графика 3.  
БВП на ЕС преди Брекзит (по данни за 2018 г.)



Източник: Собствени изчисления на база данни от Евростат

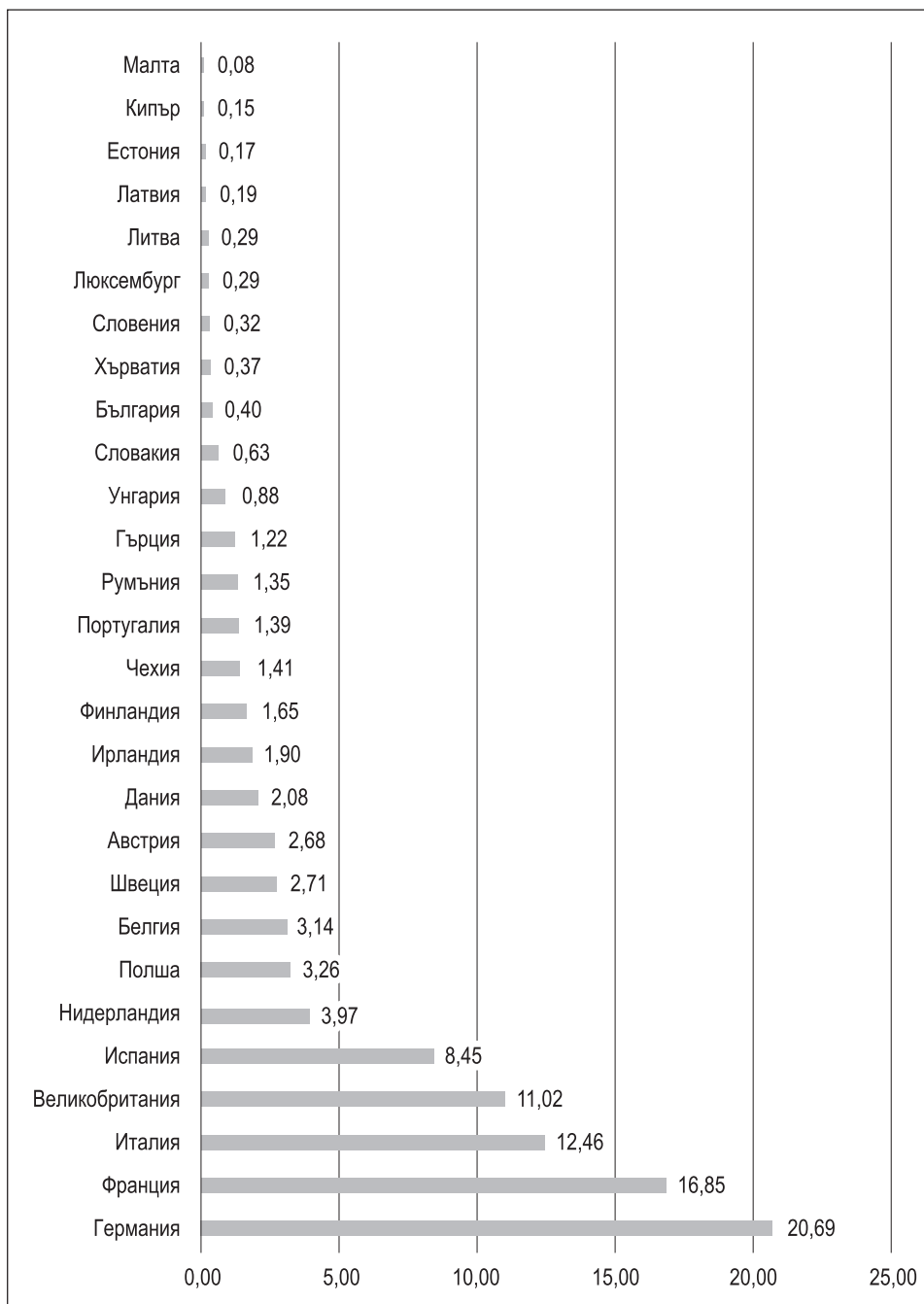
Графика 4.  
БВП на ЕС без Обединеното кралство (по данни за 2018 г.)



Източник: Собствени изчисления на база данни от Евростат

Значението на страните членки в икономически аспект най-добре проличава по размера на вноската им в бюджета на Европейския съюз (графика 5). Според последните налични данни за календарната 2018 г. вноските на всички страни членки извън еврозоната възлизат на 23,5% от всички национални вноски, формиращи общия бюджет, като вноската само на Обединеното кралство (11,02% или 13,4 млрд. евро) е съизмерима с вноските на останалите осем държави (12,46% или 15,2 млрд. евро).

Графика 5. Дял на националния принос към бюджета на ЕС като процент от съвкупния бюджет, 2018 г.



Източник: ЕК, EU expenditure and revenue 2014-2020

## **Страни с близка до Обединеното кралство степен на интеграция**

Излизането на толкова значима в символно, демографско и икономическо отношение държава от ЕС като Обединеното кралство неминуемо ще окаже роля върху поведението и позициите на останалите осем държави - членки на ЕС, които не са част от еврозоната – Дания, Швеция, Полша, Чехия, Унгария, България, Румъния и Хърватия. И докато при част от тези страни (скандинавските страни, три от държавите от т. нар. Вишеградска четворка) съществуват платформи за по-тясно сътрудничество и изработване на съвместни позиции между тях по важните за ЕС въпроси, то такива не са налични в случаите на България, Румъния и Хърватия. Това, че тази група от осем държави се характеризира с висока степен на хетерогенност, личи и по редица други белези:

- 1) Големина на икономиката – икономиките на Дания и Швеция се представят над средните за ЕС показатели, като изпреварват страните от Централна Европа, а за сравнение с държавите, присъединили се към ЕС през 2007 г. (България и Румъния) и през 2013 г. (Хърватия), не може да става и дума. Така например brutният вътрешен продукт на Дания е шест пъти по-голям от този на България.
- 2) Конкурентоспособност – спрямо Глобалния индекс за конкурентоспособност на Световния икономически форум двете скандинавски държави заемат водещи места в ЕС и в света.
- 3) Иновативност – както показва Европейският иновационен скорборд, Дания и Швеция са сред „иновационните лидери“ на ЕС, докато страните от Централна Европа са „умерени иноватори“, а България и Румъния са оценени като „скромни иноватори“.
- 4) Икономическо развитие – степента на икономическо развитие, предопределена от редица фактори, продължава да представлява сериозна разлика между осемте държави, групирани по посочените по-горе географски признаци.
- 5) Икономически растеж – нивата на икономическо развитие предопределят и темпа на нарастване на икономиките на страните извън еврозоната. Докато по традиция Дания и Швеция отчитат икономически растеж, близък до този на страните от еврозоната, то поради ефекта на т. нар. настигане (catch-up на английски език) другите две географски групи регистрират значително по-високи нива на нарастване на brutния им вътрешен продукт, което в дългосрочен план се очаква да доведе до по-голяма хомогенност в степента на икономическо развитие на държавите от двете групи.

- б) Позиции по отношение приемането на еврото и по отношение на монетарната политика – след Брекзит Дания ще бъде единствената страна в ЕС с т. нар. *opt-out* клауза. И макар за всички останали държави да остава задължението на определен етап да приемат единната европейска валута, съществуват сериозни различия. Страните от Централна Европа декларираат ограничен интерес или липса на интерес от скорошно въвеждане на еврото. България и Хърватия, следвани от Румъния, са обявили официалното си желание да станат част от валутния механизъм ERM II, предхождащ приемането на еврото, и какъвто е случаят с България, вече са започнали конкретни стъпки в тази насока.

## Заклучение

В ситуация на висока степен на хетерогенност и загуба на силен съюзник в лицето на Обединеното кралство, за страните извън еврозоната настъпват времена на преоценка и предефиниране на позиции и планове за бъдещата им роля в ЕС. Обяснимо би било опасението всяка последваща интеграция в икономически план ако не да изключва по-малките страни членки, то поне силно да ограничава тяхната тежест. В резултат от променената вътрешна динамика и свързаното с това разместване на икономическите пластове в полза на френско-германската визия за ЕС може да се очаква, че страните извън еврозоната ще получат силен външен стимул да преразгледат своите позиции относно членството си в еврозоната и/или да ускорят работата си в тази насока.

Възможни са и нови импулси в процеси в ЕС, които биваха забавяни или отлагани заради липсата на подкрепа най-вече от Обединеното кралство (по-нататъшно регулиране на финансовите пазари, хармонизиране на данъчното облагане, преговори за многогодишната финансова рамка за периода 2021 - 2027 г.).

Не на последно място, предстоящата нова вътрешна за ЕС динамика би довела и до промяна в баланса на силите в политически план – при гласуване в Съвета на ЕС е необходимо квалифицирано мнозинство с участието на 55% от страните членки и представителство на 65% от общото население на ЕС, а за блокиращо малцинство са нужни 4 държави и над 35% от населението на ЕС. След Брекзит ЕС-19 или 19-те страни - членки на еврозоната, ще представляват 70,4% от страните членки и 76,5% от населението.

## Библиография

1. Бечев, Д., И. Яйджиев (2016). След Брекзит: България в Европа на няколко скорости, Институт за европейски политики, София.
2. Шикова, И. (2019). От диференцирана към „смайт“ (интелигентна) интеграция, Юбилеен сборник „20 години катедра Европеистика“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
3. Felbermayr, G., Fuest C., Gröschl J and Stöhlker D. (2017). Economic Effects of Brexit on the European Economy, European Network of Economic and Fiscal Policy Research, Munich.
4. Holobciuc, A. (2018). The Analysis of the Economic Impact of Brexit on the European Union, Bucharest University of Economic Studies, Bucharest.
5. Oliver, T. (2016). A European Union without the United Kingdom. The Geopolitics of a British Exit From the EU, LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science, London.
6. Vandenbussche, H. (2019). Sector-Level Analysis of the Impact of Brexit on the EU-28, Report prepared for Flanders Department of Foreign Affairs, Belgium, University of Leuven.



# EU trade policy going forward: impact assessment and future prospects

Mariana Trifonova

---

International Relations Department,  
University of National and World Economy

## **Abstract**

*The change in EU leadership warrants a review and impact assessment of EU trade policy. This paper critically reviews and analyses commonly tracked indicators aimed at quantifying market access for trade with EU partners with which free trade agreements are in place. The growth-oriented approach of comparing trade volume and value of trade before and after FTA implementation is found to be insufficient and additional verification is needed, most often through the gravity model.*

*Special attention is paid to the accurate reporting and contextualization of FTAs' preference utilization rates (PURs), shedding light on the inherent limitations of this indicator's application in policy-making due to significant issues with data quality and availability.*

*Third, the role of small and medium enterprises in extra-EU trade is explored both on EU and member state level. Based on exploration of trade data for 2016 disaggregated by enterprise size class and member states, the paper finds out that Slovakia is the country with the lowest share of SMEs' value contribution to extra-EU exports. SMEs constitute between 40 and 60% of export values for 12 member states, while no country surpasses 80%, when we account for robustness of data. Belgium emerges as the member state with the highest share of SMEs in EU export value once the potential skew from unknown size classes is considered.*

*Lastly, the paper links the challenges of advancing on the primary market access objective of EU FTAs while also leveraging trade for achieving other objectives such as fighting climate change, protecting human rights and spreading EU values globally.*

## **1. Introduction**

The change of EU leadership warrants a review and impact assessment of major EU policies, trade being one of them. Going forward EU trade policy needs to provide targeted responses to a number of internal and external challenges. On the global scene, a new wave of protectionism has occurred undermining the benefits of free trade and globalization achieved in previous periods. The current turn towards protectionism is focused on tariffs which are a more blatant and less sophisticated approach compared to behind-the-border barriers to trade. More significantly, the US presidential administration started rationalizing and justifying protectionism through national security concerns. The new global (dis)order is characterized by trade disputes between major global traders, including the USA, China and also the European Union. Apart from the changed geostrategic environment, in the future the EU trade policy also needs to accommodate the changed nature of trade patterns due to the global value chains and the impact of digital technologies. On the internal front, main challenges stem from the sluggish growth and expected recession in the Eurozone, the uncertainty regarding BREXIT, the lack of unity and common vision among member states as well as the critique that the trade policy and EU governance as a whole lack transparency.

This paper strives to provide new insights into EU trade policy impact and effectiveness by critically reviewing a number of commonly used quantifiable indicators. The primary focus is placed on measurements related to the key policy objective of improving market access for European companies abroad. The data analysis is strictly export-oriented. At the end, the challenges of adequately operationalizing and assessing market access-related indicators are discussed in connection with EU trade policies prospective utilization for reaching other cross-cutting policy goals.

## **2. Core Features of EU Trade Policy**

Following the adoption of the 2007 Lisbon Treaty on the Functioning of the European Union, article 207 and 218 stipulate that trade policy-making is an exclusive prerogative of the European Union. The European Commission (EC) receive mandate from the Council to negotiate and conclude bilateral trade agreements with third countries, which are later on ratified by the European Parliament and in some cases the national parliaments of member states. Four thematic areas are at the core of EU trade policy: trade in goods, trade in services, the commercial aspects of intellectual property rights and investments. The EU supports the multilateral approach in trade regulation but the lack of substantial progress in the past decades has resulted in a re-orientation towards bilateral or regional trade agreements as the main instrument for reaching EU trade policy objectives.

### 3. Impact Assessment of EU FTAs Implementation. An Exporter Perspective

This section strives to assess the impact of current FTAs implementation on EU exports to third countries, i.e. extra-EU exports. It embarks on a quest to find reliable measurements that would allow better insight into the progress made towards achieving the main goal of EU trade policy – improved market access for European products (and services) beyond the Union’s border.

#### 3.1. Quantifying the market access objective: in search of reliable indicators of FTAs’ effectiveness

There are several different approaches to the quantification of the market access objective, each bearing its own pros and cons.

A growth-oriented perspective is a common choice among researchers, given the fact that trade generates over one third of EU GDP and sustains 36 million jobs on the Old Continent.<sup>1</sup> In order to demonstrate preferential trade’s contribution to economic growth, a large number of studies compare the volumes and values of extra-EU trade with third countries before and after FTA application. Such approach is beneficial when examining the dynamics of bilateral economic relations between the EU and a given trade partner, on one hand, as well as between individual member states and the said partner, on the other. Marinov (2017) applies it in his case study on Bulgaria where he concludes that the country failed to utilize the potential benefits of the EU trade policy. He finds that *‘there are no significant changes both in volume and value of trade flows with the countries under review – neither resulting from Bulgaria’s accession to the EU for those countries that already had PTAs with the EU in 2007 (Turkey, Chile, [North] Macedonia), nor due to the conclusion of new trade agreements during Bulgaria’s membership within the EU (South Korea, Albania).’*<sup>2</sup>

The shortcoming of the above-mentioned approach, however, lies in the potential overstatement of the FTA’s direct impact on value and volume of trade between two economies. Trade dynamics as the dependent variable could be influenced by temporal fluctuations in a wide range of independent variables (for instance, GDP growth and currency exchange rate), coincidentally occurring at the time of FTA initiation. Thus, additional testing for robustness of findings is required with the Gravity Model of International Trade being the most widely used empirical method in applied international trade literature.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Von der Leyen, U. (2019), p. 17.

<sup>2</sup> Marinov, E. (2017), p. 155.

<sup>3</sup> For more details on the evolution of the Gravity Model Equation and its practical application, see De Benedictis, L., and D. Taglioni (2011).

Another approach to the quantification of the market access objective of EU trade policy is the measurement of the so-called FTA preference utilization rates (PURs). In the recent years, PURs have taken centre-stage in both academic and political debates because FTA negotiation, conclusion and implementation is a very complex and resource-intensive process. It takes up a lot of time, human resources and capital (negotiations usually happen in multiple subsequent rounds spanning over several years). Furthermore, it requires sophisticated institutional coordination and a wide consultation mechanism carried out among public and private stakeholders. If thus agreed trade preferences are not applied in practice by economic entities from both sides, then the existence of the FTA itself becomes obsolete.

### 3.1.1. Critical review of EU FTAs' preference utilization rates

In the context of the EU trade policy, the first official attempt to estimate PURs for active EU FTAs was made by the European Commission in 2017 based on trade data for the year 2016.<sup>4</sup> Since then, the Commission has committed to an annual reporting procedure<sup>5</sup> aimed at increasing transparency and providing data-driven justifications for future adjustments and upgrades in EU FTAs as main instruments of the common trade policy. This section of the paper embarks on a critical review of the preference utilization rates with the outlook to analyse EU FTAs effectiveness from a different angle, providing a new insight into the data. The analytical exercise is narrowed down only to the EU exporter perspective and does not examine the FTAs' utilization with regard to trade partner imports into the EU. This being said, it is necessary to highlight that there is no underlying goal of EU trade policy to achieve parity in preference utilization rates when it comes to EU exports and imports for any given FTA. Some of the trade agreements are asymmetric by design such as the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTAs) with Ukraine, Moldova and Georgia<sup>6</sup>; the Economic Partnership Agreements (EPAs) with the African, Caribbean and Pacific countries as well as the 'first generation' FTAs signed before 2006 with the Mediterranean partners.<sup>7</sup>

The initial report by the European Commission published in 2017 features estimated PURs for FTAs with 18 trade partners. In general, FTAs that are more comprehensive are also harder to implement but some common challenges preventing EU exporters from tapping into the full potential of the preferences have been identified. The three main obstacles ahead of EU businesses when it comes to reaping the benefits of agreed preferential treatment for EU exports are revealed to be 'lack of awareness of the FTAs; difficulties in understanding

---

<sup>4</sup> European Commission (2017).

<sup>5</sup> See European Commission (2018) and European Commission (2019).

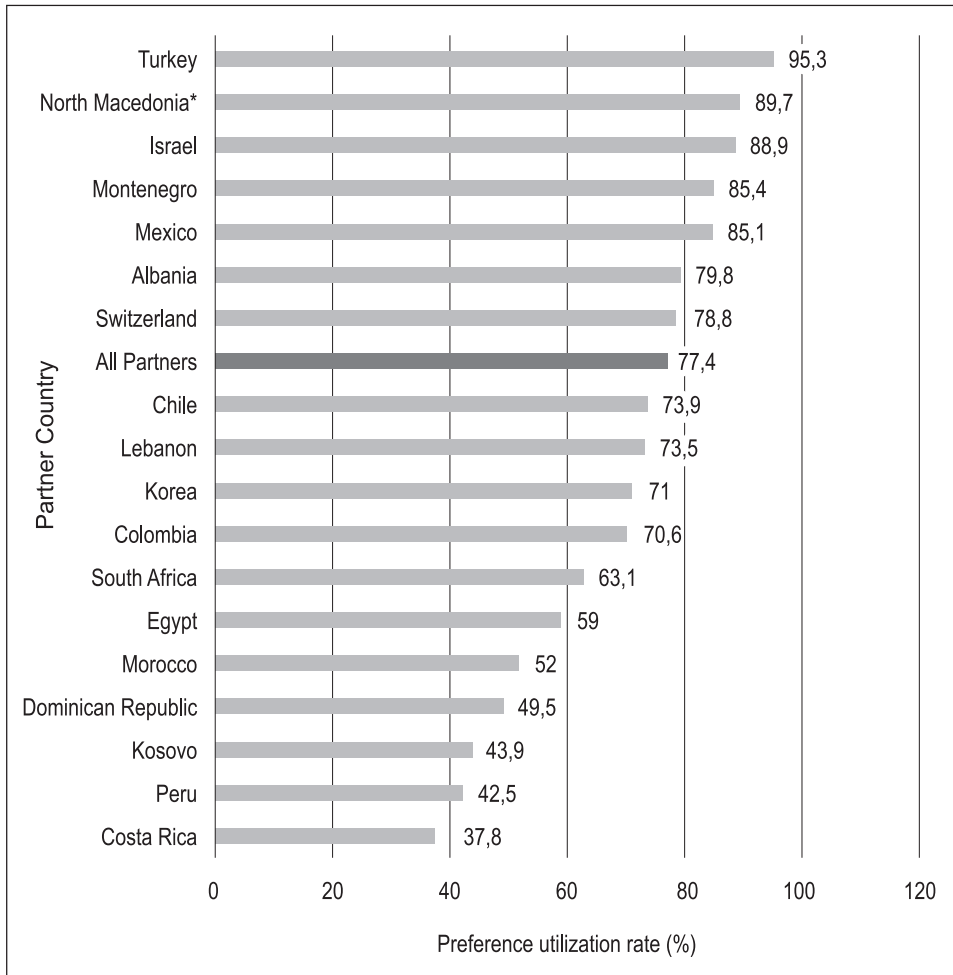
<sup>6</sup> European Commission (2018), p. 14.

<sup>7</sup> Mediterranean partners: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, and Tunisia.

the rules for each product, and cumbersome procedures for obtaining documents needed to benefit from preferential treatment.’<sup>8</sup>

Figure 1 illustrates the preference utilization rate of EU exports to the 18 partner countries, revealing an EU average of 77,4%. But does this mean that there is no ground for concerns regarding the underutilization of these resource-intensive trade policy instruments? Not exactly.

Figure 1: PURs of EU exports to partner countries (%)<sup>9</sup>



Source: Adapted from Nilsson, E. and Preillon, N. (2018), p. 19

\*Appears as FYRoM in the original source.

<sup>8</sup> European Commission (2017), p. 34.

<sup>9</sup> Based on 2016 trade data.

A closer look at the data reveals that seemingly most effective FTAs constitute trade deals with partners in the immediate vicinity of the European Union (4 out of the 7 FTAs with above-average PURs are with EU candidates). There is a case to be made that good preference utilization is positively related to geographical and cultural proximity with the EU territories. However, more efficient trade with neighbours, especially those who have higher ambitions in terms of their EU integration agenda,<sup>10</sup> is intuitively expected and already theoretically accounted for in the standard form of the Gravity Model equation.

Table 1 dives deeper into the data by providing a breakdown of averaged preference utilization rates for selected EU member state's exports to the 18 FTA partners as well as the share of exports actually eligible for preferential treatment.

**Table 1: Selected EU member states exports to FTA partners<sup>11</sup>**

Rank	EU member	Share of total EU exports to FTA partners	Share of total exports eligible for preference	PUR
1	Bulgaria	0,8%	0,7%	90,9%
2	Austria	3%	2,9%	88,7%
3	Greece	1%	0,7%	88,2%
15	Germany	29,6%	32,6%	78,0%
-	EU average	77,4%	100%	77,4%
17	France	10,6%	11,7%	74,2%
26	Estonia	0,2%	0,1%	61,1%
27	Cyprus	0,1%	0,1%	19,1%
28	Malta	0,1%	0,1%	16,8%

Source: Adapted from Nilsson, E. and Preillon, N. (2018), p. 23

It is evident that the top three countries (Bulgaria – 90,9%, Austria – 88,7% and Greece – 88,2%) with the highest PURs are all relatively small economies with modest contributions to total EU exports towards the 18 FTA partners and consistently non-significant shares of exports actually eligible for preferential treatment. Furthermore, these countries are situated in Central and Eastern Europe which binds them culturally and historically with the four EU candidate

<sup>10</sup> The Western Balkan countries and Turkey have a confirmed EU membership perspective, while Switzerland is integrated into the Single Market by a series of bilateral treaties.

<sup>11</sup> Based on 2016 trade data.

countries discussed above as the partners with the highest preference utilization. This observation is in line with the expected outcome as prescribed by the Gravity Model.

In fact, it is worth testing further this hypothesis by examining the case of Bulgaria,<sup>12</sup> the presumed leader in preference utilization. The 90,9% averaged utilization for the country is achieved mainly thanks to the high PUR of 95,2% with the four EU candidate countries. Aspiring for membership, these countries are committed to the process of harmonization of national legislation with EU *acquis*, which includes customs procedures and regulations. When they are excluded from the calculation, the average utilization with the remaining 14 partners is significantly lower and closer to EU average – just 79,6%. Within this reduced subset of fourteen FTAs, there are three outliers with unusually high PURs that could not be explained through the Gravity Model: Israel (95,8%), Lebanon (94,7%) and South Africa (94,4%). An explanation for this could be found in the structure of Bulgaria's export to these countries: it is dominated by one or two commodities such as petrol (and petrol derivatives) or wheat<sup>13</sup>. Bulgarian exporters of these two goods tend to be large companies who have the capacity to comply with administrative procedures associated with qualifying for preferential tariff implementation. The small number of tariff lines for which compliance is sought also inflates disproportionately the PURs.

Another interesting observation based on Table 1 is that EU's strongest economies and largest exporters, Germany and France, also have high share of exports eligible for preferential treatment, meaning they should be well positioned to benefit the most from EU FTAs with these 18 partners. The reality, however, is that 'the largest EU exporters are never the top-users of preferences'.<sup>14</sup> In fact, none of the top six member states in terms of preference-eligible exports (Germany, Italy, France, Spain, the UK and the Netherlands) appears in the top 3 PURs for any of the FTAs. This points towards the existence of unexploited FTA potential not only for the individual countries but for the European Union as a whole.

### 3.1.2. Do EU FTAs deliver for European SMEs?

As mentioned in previous sections of the paper, the decisive factors for the effective implementation of the resource-intensive EU preferential trade arrangements lie with the capacity of European enterprises to comply with administrative procedures needed for granting preferential treatment of their exported

---

<sup>12</sup> Author's own calculations based on data adapted from Nilsson, E. and Preillon, N. (2018), p. 21-25.

<sup>13</sup> Data on top10 goods in the structure of exports for each of the countries is available at <https://www.mi.government.bg/bg/themes-c198.html> [last accessed: October 29, 2019]

<sup>14</sup> Nilsson, E. and Preillon, N. (2018), p. 10.

goods. Large companies in well established, structurally significant sectors tend to perform better than small and medium sized enterprises (SMEs) as they are capable of allocating the necessary human and capital resources. At the same time, SMEs are widely recognized as the backbone of the European economy with significant contribution to job and value creation. In this regard, empowering export-oriented SMEs and increasing their potential to benefit more from EU trade policy, especially the FTAs, has been recognized as a priority objective in the European Commission's milestone communication „Trade for all – Towards a More Responsible Trade and Investment Policy (2015)“:

*‘The cost of entering a new market weighs more heavily on SMEs than on larger firms. Establishment, conformity assessment, authorisation of products and recognition of professional qualifications may have the same nominal costs. But they have a greater impact on SMEs who have fewer resources for internationalisation, penetrating new markets, overcoming trade and investment barriers and complying with regulation. Ambitious elimination of barriers and regulatory convergence through trade agreements should, therefore, particularly benefit SMEs. The same asymmetries apply to access to information about market access opportunities.’<sup>15</sup>*

There appears to be substantial continuity in the approaches adopted by both the outgoing and the incoming EU leadership with regard to SMEs' centrality to EU economy. A dedicated SMEs strategy is envisioned in the September 2019 Political Guidelines presented by the President-elect of the European Commission, Mrs. Ursula von der Leyen. The strategy would be tasked with ensuring that SMEs *‘can thrive by reducing red tape and improving their access to the market’*.<sup>16</sup>

Estimating small and medium enterprises participation in extra-EU trade is no easy task as there lacks official data on the value of EU export realized specifically by SMEs, let alone on the number of export-oriented small, medium or micro companies benefitting from preferential treatment. A 2018 survey conducted by DG Trade's Chief Economist based on 2016 trade data by Eurostat suggests that SMEs constitute 86% of all enterprises with extra-EU exports but their footprint in the value formation of total extra-EU trade is significantly smaller, standing at 30,3%.<sup>17</sup> On the flip side of this data elaboration, large companies makeup merely 3,3% of exporting enterprises but contribute 56,9% of the total extra-EU export value. Table 2 displays the current state of play for extra-EU exports of goods by enterprise size class.

---

<sup>15</sup> European Commission (2015), p. 16.

<sup>16</sup> Von der Leyen, U. (2019), p. 8.

<sup>17</sup> DG Trade, Chief Economist (2018) survey on 2016 trade data by Eurostat (ext\_tec01) available at [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods\\_by\\_enterprise\\_size](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods_by_enterprise_size) [last accessed November 3, 2019]



**Table 2. Enterprises realizing extra-EU exports by size class (2016)<sup>18</sup>**

Size of enterprise	Relative share to the total number of exporting enterprises	Relative share of extra-EU export value	Average export per enterprise (1,000 EUR)
Unknown	10,7%	12,7%	2,643
Large (>250 employees)	3,3%	56,9%	38,625
Medium (249-50)	10%	15,9%	3,556
Small (49-10)	24,6%	7,4%	672
Micro (9-0)	51,4%	7%	303

Source: DG Trade, Chief Economist (2018) survey on 2016 trade data by Eurostat (ext\_tec01)

For nearly 11% of the exporting companies the size class is not specified but based on the averaged export value per unknown enterprise it is reasonable to suggest that the actual share of small and medium enterprises could be higher.

Disaggregating the same Eurostat trade dataset to member states level would allow for a new insight into the spread of SMEs extra-EU export value contribution in each of the EU28 countries. Country groupings are summarized in Table 3 below. When interpreting the findings it is important to take into account the national share of enterprises with unidentified size class as it may skew the results for specific countries, especially in the case of Cyprus where it surpasses 40% of all enterprises. On the other hand, Slovakia and Belgium's placement is robust, since size class is unknown for less than 20% of the companies.

**Table 3. Value of extra-EU exports by enterprise size class at member state level (2016)**

SMEs < 20%	SMEs (20 - 40%)	SMEs (40 - 60%)	SMEs (60 - 80%)	SMEs > 80%
Slovakia*	France, Germany, Czechia, Ireland, Romania, UK, Sweden, Poland, Finland	Austria, Denmark, Bulgaria, Greece, Croatia, Luxemburg, Spain, Slovenia, Hungary, Lithuania, Italy, Portugal	Netherlands, Belgium*, Estonia	Cyprus**
<b>1</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Source: Author's own calculations based on Eurostat trade dataset ext\_tec01

\*Unknown size of enterprises less than 20%; \*\*Unknown size of enterprises exceeds 40%

<sup>18</sup> Missing data for Malta.

Facilitating SMEs access to the benefits of EU FTAs requires multi-channel work on behalf of European and national institutions of member states. Implementing awareness campaigns and making digital information tools available to the SMEs are the two primary ways to increase their participation in the EU exports. On the other hand, since the adoption of the 'Trade for all' strategic document, the European Commission insists on including specially dedicated chapters in new FTAs tackling barriers to SMEs market access.

Going back to the initial reflection on the effectiveness of current EU FTAs, the critical review of common market access quantifying indicators demonstrates that assessing the impact of the Union's trade policy is no easy endeavour. With limited data availability and substantial issues in data quality<sup>19</sup> moving forward with the current approach to EU trade policy constitutes a challenge. Given the time-consuming and expensive nature of FTA negotiations, conclusion and implementation, targeted investments need to be made in resolving the problem of data scarcity. For example, PURs computations are solely reliant on administrative data collected by the trade partners, meaning it is not harmonized and consistent, thus its reliability is limited. Working with FTA partners to ensure gradual convergence is essential but an alternative or complementary approach needs to be put in place for the time being. This paper argues that surveying exporters in EU member states could be used as a fact-checking mechanism but reporting on behalf of European businesses should be arranged in a way that does not add administrative burden but rather allows for further elaboration of commercial data and financial data that companies already submit to their national statistical offices and Eurostat.

#### **4. Future Prospects for EU Trade Policy: Going Beyond the Market Access Objective**

EU trade policy, and specifically FTAs as its main instrument, has always been understood by the European Union as a way to advance some of its political objectives on the global scene, leveraging EU's influence as a major trade and economic partner. This orientation beyond mere market access has been systemically presented in the 'Trade for all' communication, emphasizing on the interlinks between trade and investment policy as well as the relation between trade and sustainable development. Presently, special attention is generating EU's ambition to utilize trade agreements for the fight against climate change, the protection of human rights and the spread of EU's own values to the rest of the world. These intentions find their place also into the Political Guidelines by the new EC President Ursula von der Leyen, ensuring their future continuity. As global value chains evolve and digital technology transforms the nature of trade, EU trade policy also need to address the new status

---

<sup>19</sup> For further reading on the data availability and quality issues refer to European Commission (2018), p. 9

quo, actively contributing to the creation of the new rules-based global trade order, entrenching EU's own values into them through the critical mass of FTAs adopting EU's approach on the WTO+ and WTO-beyond issues.

## 5. Conclusion

EU trade policy is in a place of transition and transformation, shaped not only by the new external realities but also by the internal EU processes. Amidst the change of EU's political leadership it is important to assess the impact of current FTA implementation with the view of better targeted policy interventions in the future. The critical review of several commonly used indicators for quantifying the effectiveness of the FTAs with regard to the market access objective, reveal that securing reliable and consistent data is of paramount importance. Innovative, data-driven solutions could not be applied at the moment without significant risk of costly mistakes.

At the same time, EU trade policy has been burdened by the expectations that it could promote the realization of a number of non-market access objectives. This ambitious and holistic approach further complicates the already resource-intensive process of negotiating, concluding and implementing the EU FTAs.

## Bibliography

1. De Benedictis, L., and D. Taglioni (2011). 'The Gravity Model in International Trade' in L. De Benedictis and L. Salvatici (eds.) *The Trade Impact of European Union Preferential Policies: An Analysis through Gravity Models*. Berlin: Springer.
2. European Commission (2015). *Trade for all - Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*. Brussels.
3. European Commission (2017). *Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on Implementation of Free Trade Agreements (1 January 2016 - 31 December 2016)*. Brussels.
4. European Commission (2018). *Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on Implementation of Free Trade Agreements (1 January 2017 - 31 December 2017)*. Brussels.
5. European Commission (2019). *Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on Implementation of Free Trade Agreements (1 January 2018 - 31 December 2018)*. Brussels.

6. Marinov, E. (2017). 'Is Bulgaria Utilizing the Benefits from the EU Preferential Trade Agreements?' in Kolarova, R. et al. (eds.) *Bulgaria and the European Union Ten Years Later: What We Have (Not) Achieved?*. Sofia: Sofia University and Friedrich Naumann Stiftung, p. 155.
7. Nilsson, E. and Preillon, N. (2018) EU Exports, Preferences Utilisation and Duty Savings by Member State, Sector and Partner Country, available at [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc\\_156931.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156931.pdf) [last accessed: October 25, 2019]
8. Von der Leyen, U. (2019). *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019 - 2024*, p. 17 available at [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) [last accessed: October 24, 2019]

# Двустранните търговски отношения между Европейския съюз и Руската федерация – пътят напред

Роксана Трифонова

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*This report's purpose is to present a study conducted by the author about the development of bilateral trade relations between the European Union and the Russian Federation. Based on a detailed review of the evolution of the trade relations between the Union and the Federation, tracing their transition from 'strategic partnership' to 'cold peace' during the period 1992 - 2018 through in-depth interviews, the author has built a fundament from which are identified and highlighted the perspectives and challenges in the future of these relationships. According to authors point of view the next one or two decades it is not expected to observe one of this two extremities - neither the Russian Federation will become the most strategic trading partner of the EU, nor cold peace will result in 'freezing' the trade relations between the two partners.*

## **Въведение**

Целта на доклада е да се представи проведено от автора изследване относно развитието на двустранните търговски отношения между Европейския съюз и Руската федерация (РФ). То е базирано върху проведени десет дълбочинни интервюта с експерти от разглежданата област. Интервютата са осъществени въз основа на предварително зададени въпроси от автора. Чрез събирането и изследването на мненията на експертите се цели те да послужат за антитеза или защита на авторската гледна точка. Поради краткостта на настоящия текст,

авторската гледна точка по отделните аспекти на изследването е представена основно в отделен ред във включената по-долу таблица.<sup>1</sup>

Въпросникът е разделен на четири основни блока. Първият е насочен към откриването на основните етапи, през които преминава еволюцията на двустранните търговски отношения между ЕС и РФ в периода 1992 - 2018 г. Акцент се поставя върху влиянието на украинската криза върху търговския поток между Съюза и федерацията. Чрез втория блок се търси мнението на интервюираните експерти относно развитието на двустранните отношения в рамките на Световната търговска организация. В третия блок въпросите са насочени към откриване на перспективите и предизвикателствата в развитието на търговските отношения между ЕС и РФ. Последният четвърти блок изследва влиянието на разглежданите процеси върху икономическото и търговско развитие на Република България.

## **1. Избор на респонденти за провеждането на интервютата**

При избора на респонденти авторът се е стремил да идентифицира експерти, които са представители на публичния, частния или неправителствения сектор. В допълнение голяма част от тях се занимават активно с преподавателска дейност, други са били част от управлението на страната. По този начин авторът е осигурил възможност за изследване на по-широк кръг независими едно от друго мнения. Профилът на всеки един от интервюираните експерти е следният:

- преподавател във факултет „Международна икономика и политика“, Университет за национално и световно стопанство;
- бивш заместник-председател на Съвета за икономическа взаимопомощ;
- преподавател по „Икономика“ в Бизнес университета Кардиф;
- член на екипа на Института по пазарна икономика;
- експерт в структурите на Министерство на външните работи на Република България;
- български икономист, създател на редица икономически форуми;
- преподавател в Стопански факултет на СУ „Св. Климент Охридски“;
- преподавател в катедра „Международни отношения“, Юридически факултет, СУ „Св. Климент Охридски“;

---

<sup>1</sup> Авторската теза е подробно изложена в проекта на дисертационен труд на тема „Външнотърговски отношения между ЕС и Русия - стратегическо партньорство или студен мир“

- преподавател в катедра „Политология“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“;
- експерт в областта на международните икономически отношения и участник в редица национални и европейски форуми относно външната търговия и митническия контрол.

## 2. Анализ на отговорите от респондентите и авторите тези

Събраната информация от проведените интервюта е представена в обработен и синтезиран вид чрез таблична форма за всеки един от блоковете въпроси. Следва да се има предвид, че посочените лица участват в провежданите интервюта в лично качество и представените от тяхна страна разсъждения не отразяват мнението на институцията, респективно университета, в която/който работят. Погрешбата на профилите на респондентите в горния параграф не отговаря на номерацията в последващите таблици.

### БЛОК 1. Развитие на двустранните търговски отношения между ЕС и Русия в периода от 1992 г. до момента

Респондент	1. Според Вас през какви етапи премина еволюцията на двустранните търговски отношения между ЕС и Русия в периода от 1992 г. до момента?	2. Какво влияние оказва т. нар. „украинска криза“ върху двустранните търговски отношения между ЕС и Русия?
№ 1	Етапите са два. Първият от 1992 до 2013 г. Характеризира се с постепенно развитие на отношенията, възходящ. Няма силно влияние на геополитиката, затова икономиката по-ясно се изразява. Вторият от 2014 г. до момента. Характеризира се с противопоставяне и на преден план излизат геополитическите фактори.	Кризата усили рязко влиянието на геополитическите фактори. Има и положителни, и отрицателни отражения.
№ 2	Ако говорим за етапи, те са белязани от конкретни договорености, които не променят цялостния профил на двустранните отношения. Те не са реални етапи, а една линия, която запазва своята консистентност.	Влияе по две линии - санкционна и по-лош климат за развитите на двустранните търговски отношения.

№ 3	Няма разделяне на конкретни етапи. Имаме една еволюционна линия.	Крайно отрицателно влияние. Най-силно то се усеща в селскостопанския сектор.
№ 4	Няма специфични етапи.	Не оказва голямо влияние върху търговските отношения.
№ 5	Три етапа. Първият от 1990 до 1997 г. Характеризира се с липсата на системни двустранни търговски отношения. Вторият (1997-2013 г.) - отношенията са в рамките на Споразумението между двете страни. Третият започва с украинската криза и продължава до момента, характеризира се с обръщане назад.	Много сериозно влияние. Геополитиката често взема превес над чисто икономическите отношения.
№ 6	Четири етапа. Първият (1990-1994 г.) - процес на ориентиране и политически диалог. Вторият (1994-2005 г.) - много активни отношения, по-скоро политически. Третият (2005-2014 г.) - започват активни търговски отношения. Четвъртият етап (след 2014 г.) - на санкции и контрасанкции.	Много сериозно. Украинската криза е двустранна грешка.
№ 7	Няма разделяне на конкретни етапи.	Няма никакво отношение върху търговските отношения.
№ 8	Два етапа. Позитивен - на масова търговия след разпада на СССР, продължил до 2013 г. Следващият - от масова търговия към затишие, започнал след украинската криза.	Силно негативно. Води до ограничен търговски процес, но не замразен.
№ 9	Етапите са три. Първият - 90-те години на 20-и век. Обуславя се от процеса на подписване и прилагане на Споразумението за сътрудничество. Вторият - след 2003 г. Характеризира се с партньорство в областта на Споразумението за четирите общи пространства. Третият - след 2013 г. - влошаване на двустранните отношения в резултат на анексирането на Крим.	Има отрицателно, негативно влияние. „Украинската криза“ е вододел в отношенията между ЕС и РФ.



№ 10	Два етапа (1992-2012 г. и 2013 до момента), които са разделени от едно събитие - анексирането на Крим и налагането на двустранните санкции.	Негативно влияние. ЕС и РФ страдат икономически заради тази криза. Например т. нар. „зелен коридор“ между ЕС и РФ, целящ улесняване на търговията, без намаляване на контрола, не проработи.
<b>Обобщение на отговорите на респондентите:</b>	Според трима от респондентите двустранните търговски отношения между ЕС и Русия в периода от 1992 г. до момента преминават през два етапа. Един от респондентите заявява, че етапите са четири, а според двама - етапите са три. Преобладаващо е мнението (на четирима респонденти), че няма разделяне на конкретни етапи, има една еволюционна линия.	Осем от респондентите смятат, че украинската криза оказва силно влияние, което е по-скоро негативно върху двустранните търговски отношения между ЕС и Русия. За двама от интервюираните кризата не оказва никакво влияние върху търговските отношения.
<b>Корелация с тезите и хипотезите на автора</b>	Според автора етапите са два. Първият, който започва през 90-те години и приключва през 2013 г., е характеризирани от двустранен диалог и изграждане на партньорски отношения. Вторият започва с началото на украинската криза. Авторското мнение частично съвпада с това изразено от респондентите.	Според автора украинската криза оказва силно влияние върху двустранните търговски отношения, като бележи нов етап в тяхното развитие. Авторското мнение до голяма степен съвпада с това, изразено от повечето от респондентите.

## БЛОК 2. Развитие на двустранните отношения в рамките на Световната търговска организация

Респондент	3. Каква роля играе ЕС в рамките на СТО?	4. Какви промени настъпиха във външната търговия на Русия след членството ѝ в СТО?	5. Как СТО влияе върху двустранните търговски отношения между ЕС и Руската федерация?
№ 1	Много силно влияние.	Членството в СТО влияе по-скоро положително.	Има определено влияние, но е слабо изразено, тъй като споровете се уреждат много бавно.

№ 2	Играе голяма роля.	Никакви по-сериозни промени.	Не оказва влияние.
№ 3	ЕС има косвено влияние върху СТО.	Оказа най-осезаемото приближаване на Русия към Запада след 90-те години.	Изграждането на подобно влияние беше възпрепятствано заради украинската криза.
№ 4	Ключов играч.	Подобряване на условията за двустранна търговия.	Ако РФ предприеме повече действия за изпълнение на ангажиментите си в СТО, организацията ще бъде платформа за диалог по редица спорни теми в областта на търговията.
№ 5	Има силно влияние, което е логично. Все пак европейските държави са в основата на създаването ѝ.	Такива присъединявания са политически акт - послание за интегриране към международната общност. От икономическа гледна точка има положително влияние за определени сектори от икономиката на страната.	СТО е политически символ и по-скоро няма влияние върху двустранните отношения.
№ 6	Водеща роля. СТО е инструмент на водещите западни държави.	Русия няма доверие в СТО, поради което не настъпват кардинални промени.	Няма сериозно влияние.
№ 7	В преговорите, касаещи нетарифните ограничения, има лидерска роля за либерализация. Преговорите за тарифните ограничения, обаче са източник на проблеми.	В ресурсните икономики като Русия, СТО не оказва особено влияние.	Няма особено влияние.

№ 8	ЕС има ролята на последовател на политиката на САЩ в СТО.	Промените не са значителни.	Има по-скоро само институционална роля.
№ 9	Много голяма роля, като ЕС определено е фактор в СТО. ЕС безспорно е гигант в икономически план, а в политически е „джудже“.	Важен момент, защото създава надежда за диалог. Все пак СТО налага определени регулации и критерии, които следва да бъдат изпълнени от РФ.	Влияе единствено чрез органа за решаване на търговски спорове.
№ 10	Силно влияние. Мнението на ЕС „се слуша“ в рамките на организацията.	РФ е една сила, държава с много особености, която трудно се влияе. В тази връзка промените са по-скоро незначителни.	Частично влияние. Тези отношения се развиват по-скоро самостоятелно.
<b>Обобщение на отговорите на респондентите:</b>	За осем от респондентите ЕС има важна водеща роля в рамките на СТО. Според един от експертите ЕС има косвено влияние в СТО, а за друг ролята му е на последовател на политиката на САЩ.	За петима от респондентите промените, които настъпват във външната търговия на Русия след членството ѝ в СТО са незначителни. За други петима това събитие има положителен ефект за търговията на страната.	Според всички десет респонденти СТО няма особено влияние върху двустранните търговски отношения между ЕС и Руската федерация.
<b>Корелация с тезите и хипотезите на автора</b>	Според автора ЕС има важна роля в рамките на СТО. Авторското мнение до голяма степен съвпада с това, изразено от повечето от респондентите.	Според автора периодът на преговори за членство в СТО оказва положителен ефект върху външната търговия на РФ. Въпреки това, членството не води до сериозни промени. Налице е частично съвпадение с мнението на респондентите.	Според автора СТО има нужда от сериозна реформа. Към момента организацията не е инструмент, който може да влияе върху двустранните търговски отношения между ЕС и РФ. Авторското мнение съвпада с това на респондентите.

**БЛОК 3. Перспективи и предизвикателства в развитието  
на двустранните търговски отношения**

Респондент	6. Как за Вас кореспондират понятията „стратегическото партньорство“, „студен мир“ и „търговска война“ в двустранните търговски отношения между ЕС и Русия?	7. Каква прогноза бихте дали за развитието на външнотърговските отношения между ЕС и Русия?
№ 1	Никога не е имало „стратегическо партньорство“ или „търговска война“, в момента сме свидетели на „студен мир“.	Изключително трудно е да се предвиди, понеже е замесена политиката. Възможно е да започне преориентиране на РФ към Азия, а на ЕС - към Латинска Америка и Африка.
№ 2	Няма нито „стратегическо партньорство“, нито „търговска война“, а по-скоро илюзия от времето на Горбачов за „общ европейски дом“. В момента има „студен мир“ и огромно взаимно недоверие.	Тяхното развитие е силно зависимо от геополитическите размествания. Възможна е преориентация на РФ към Китай или Далечния изток. РФ няма да е „стратегически партньор“ на ЕС, а един от партньорите.
№ 3	Няма „стратегическо партньорство“ или „студен мир“, а по-скоро в момента е частична „търговска война“.	Затормозен процес с бавно отваряне, намаляване на санкциите и постепенно възстановяване на отношенията.
№ 4	Двустранната търговия не е толкова развита задълбочено, за да може да използваме някое от тези понятия. Всичко е въпрос на сериозни интереси в областта на енергетиката.	Няма да настъпят съществени промени в близко бъдеще. Енергетиката и по-точно вноса на газ от РФ ще останат ключов фактор за развитието на тези отношения.
№ 5	Няма „търговска война“, като например тази между САЩ и Китай в момента, защото конфликтите между ЕС и РФ са по-скоро политически, а не с чисто икономически интерес. Няма „стратегическо партньорство“. В момента е налице „студен мир“.	Трудно е да се определи. Санкциите вероятно ще бъдат удължавани докато Путин не бъде свален от власт. Няма да има кардинални промени в близко бъдеще.

№ 6	Това са отношения на прагматично балансиране в условията на глобална стратегическа несигурност. Няма „стратегическо партньорство“, ако имаше, щяхме да имаме обща зона за свободна търговия. Няма „търговска война“ и „студен мир“.	Ще се търсят допирни точки, включително и по отношение на решаването на замразените пространства. Ще се запазят на същото ниво, ако не настъпи нова криза в Украйна.
№ 7	Много трудно е да се прилагат такива понятия в сегашната ситуация, защото имаме нарушение на международното право. Русия по-скоро води война за влияние, което е не само търговско, но и геополитическо.	Трудно е да се определи, но вероятно след 2022-2023 г. ще настъпи нормализация в отношенията.
№ 8	В момента има „студен мир“ или тиха буря. Няма „стратегическо партньорство“ или „търговска война“.	Противоречията ще продължат.
№ 9	Определено се търси „стратегическо партньорство“ и се работи в тази посока. Няма „студен мир“, а по-скоро има признаци на „търговска война“.	РФ няма да се откаже от анексирането на Крим, което на практика е условието за прекратяване на санкционния режим. От друга страна, ЕС се стреми да е „праволинеен“, което ще удължи периода на действие на санкциите. Вероятно на по-късен етап санкциите все пак ще бъдат премахнати. Въпреки че е трудно да се определи, вероятно в близко бъдеще не се очаква настъпването на значителни промени в отношенията.
№ 10	Определено има „стратегическо партньорство“, като пътят му се обуславя от различните управления. Няма „търговска война“ и „студен мир“, само се насаждат такива идеи.	Доста трудно е да се определи, но по-скоро очаквам стабилизация на отношенията. Ще продължат да се развиват в посока „стратегическо партньорство“.

<p><b>Обобщение на отговорите на респондентите</b></p>	<p>Според девет от респондентите никога не е имало „стратегическо партньорство“ в двустранните търговски отношения между ЕС и Русия. Само за един от експертите винаги е имало стратегическо партньорство, обуславяно от различни фактори. Според седем от тях никога не имало „търговска война“. За трима настоящите търговски отношения могат да бъдат характеризирани като „студен мир“. За двама от респондентите в момента сме свидетели на частична „търговска война“. Според четирима от тях трите понятия не кореспондират с разглежданите двустранни търговски отношения.</p>	<p>Според всички десет респонденти е трудно да се определи как ще се развият външнотърговските отношения между ЕС и Русия, тъй като до голяма степен се влияят от геополитическите процеси. Според двама от респондентите е възможно преориентиране на РФ и ЕС към други ключови търговски партньори. Преобладава мнението, че постепенно под една или друга форма ще настъпи определено затопляне и стабилизация в търговските отношения. Един от респондентите очаква развитието на външнотърговските отношения между ЕС и РФ да продължи в посока „стратегическо партньорство“.</p>
<p><b>Корелация с тезите и хипотезите на автора</b></p>	<p>Според автора в периода на 90-те години до 2013-а двустранните търговски отношения се развиват в посока на „стратегическо партньорство“. След украинската криза настъпва период на „студен мир“. Няма преки индикации за търговска война. Налице е частично съвпадение с мнението на респондентите.</p>	<p>Според автора в следващите едно-две десетилетия не се очаква да се стигне до някоя от двете крайности - нито Руската федерация ще се превърне в най-стратегическия търговски партньор на ЕС, нито студеният мир ще доведе до „замразяване“ на търговските взаимоотношения между двата икономически и търговски партньора. Налице е частично съвпадение с мнението на респондентите.</p>

**БЛОК 3. Перспективи и предизвикателства в развитието на двустранните търговски отношения (продължение)**

Респондент	8. Какви ще бъдат потенциалните последици върху международната търговия от развитието на отношенията между Съюза и Руската федерация?	9. Какви ще бъдат потенциалните последици върху политиките и функциите на СТО от развитието на двустранните отношения ЕС - Русия?	10. Как дебатът за бъдещето на Европа би засегнал търговските отношения между ЕС и Русия?
№ 1	Такива ефекти не са значими.	Няма да окаже никакво влияние върху СТО, защото тя има стриктно разработено право, което прилага.	Ще засегне тези отношения, ако се засили наднационалното регулиране в ЕС, защото ще се засили тенденцията за единна позиция на Съюза.
№ 2	Изместване на икономически и политически фокус в Далечния изток.	Няма да има никакви последици.	Едва след като се направи някакво ядро на еврозоната ще може да се търси някакво търговско единство.
№ 3	Няма да имат конкретен ефект. По-силно влияе глобализацията, както и глобалните сили като Китай, САЩ и Индия, които търсят нови позиции.	СТО няма да се повлияе съществено.	Европа е липсващият глобален играч. Ако се стигне до кохезия между държавите - членки на ЕС, ще се изгради единна позиция за преговори с РФ.
№ 4	Няма да има значим ефект.	СТО е твърде голяма, за да ѝ бъде оказано подобно влияние.	Няма да повлияе съществено.
№ 5	Има индикации за нови партньорства, като например Русия - Китай.	Няма да окажат влияние.	Двете теми са отделни и не си влияят.
№ 6	Незначителни. Много по-сериозно влияние оказват например отношенията между САЩ и Китай.	Няма влияние.	Няма да повлияе.

№ 7	Тези отношения не са самостоятелен фактор, тяхното развитие няма да доведе до съществени последици.	Няма такива последици.	Реално сценариите на Юнкер са два, по-малка или по-голяма централизация. Дебатът, обаче, не влияе върху търговските отношения с РФ.
№ 8	При наличието на диалог ще бъдат положителни.	Няма да окаже такова влияние.	Вероятно ще има ефект, но е трудно да се определи. Зависи дали ще се формира обща позиция на държавите - членки на ЕС.
№ 9	Няма да окажат влияние.	СТО е стабилна институция и самостоятелен актьор, поради което няма как да бъде оказано влияние върху нейните политики и функции.	Дебатът е самостоятелен, вътрешен въпрос в рамките на Съюза. Няма да засегне търговските отношения между ЕС и РФ.
№ 10	Незначителен ефект.	Няма да има такива последици.	Евентуално може да има ефект, едва след като се реши дебатът. Има много условия, включително и тази кой ще води дебатът.
<b>Обобщение на отговорите на респондентите</b>	За седем от респондентите развитието на отношенията между Съюза и РФ ще има незначителни последици върху международната търговия. За двама ще доведат до създаването на нови търговски партньорства. За един от респондентите при наличието на диалог между ЕС и РФ последиците върху международната търговия ще са положителни.	Според всички респонденти поради една или друга причина развитието на двустранните отношения ЕС - Русия няма да окаже сериозно влияние върху политиките и функциите на СТО.	Според петима от респондентите дебатът за бъдещето на Европа няма да засегне търговските отношения между ЕС и Русия. За останалите петима до конкретен ефект ще се стигне едва след като се постигне определено единство между държавите - членки на ЕС (ако бъде постигнато такова).



<b>Корелация с тезите и хипотезите на автора</b>	Според автора основната дилема, пред която е изправено развитието на международната търговия, е тази за борбата между протекционизъм и либерализация. В този контекст е трудно да се открият значими последици върху международната търговия от развитието на отношенията между ЕС и РФ.	От гледната точка на автора СТО е един от глобалните актьори на търговската сцена - сравнително силен и добре функциониращ. Поради тази причина не се очаква развитието на двустранните отношения ЕС - РФ да има значими последици върху неговите политики и функции.	Според автора е трудно да бъде определен прекият ефект от дебатът за бъдещето на Европа върху търговските отношения между ЕС и РФ. Причината за това се корени в редицата условности, които съществуват около евентуалното задълбочаване на интеграцията между държавите членки или преминаването към Европа на две скорости.
--	--	---	---

#### **БЛОК 4. Влияние на двустранните търговски отношения ЕС - Русия върху икономическото развитие на България**

<b>Респондент</b>	<b>11. Какви са последиците върху развитието на търговските отношения между България и Русия след членството на България в Европейския съюз през 2007 г.?</b>	<b>12. Какви са последиците върху външната търговия и икономика на България от развитието на отношенията между ЕС и Русия?</b>
№ 1	Регулирането им става в рамките на ОТП на ЕС, което води до сериозни промени.	Тъй като българската икономика е слаба, санкциите имат силно негативен ефект. България остава силно зависима от вноса на руски петрол и газ.
№ 2	Сериозни последици. Настъпва трансформация.	България е малка страна и развитието на отношенията между ЕС и Русия се отразяват много сериозно върху икономиката и външната търговия. Българската енергетика е със силно руско присъствие.
№ 3	Има сериозни последици. Българската външнотърговска политика приема нов модел на функциониране, въз основа на който се променят и отношенията с трети страни, каквато е Русия.	Сериозни, тъй като България е най-бедната страна в Европа и икономиката и търговията ѝ се влияят от подобни сътресения.

№ 4	Фокусът на българската външна търговия се измества от Русия към Германия.	Намаляване на износа към федерацията, ограничаване на търговския поток.
№ 5	Сменен е един протекционистки съюз с друг. Фокусът е изместен от СССР към Германия.	По-слаб общ търговски поток с РФ заради санкциите.
№ 6	Настъпват сериозни промени.	Директен и индиректен ефект. Големи загуби за икономиката на РБ и лош инвестиционен климат.
№ 7	България има наследствено финансови отношения с Русия. До 1994 г. цялата инфраструктура на енергетиката е свързана с РФ. След 2007 г. България трябва да прилага споразуменията и договореностите на ЕС с РФ - съществени промени.	Сериозно намаляване на българския износ, което води до загуби за икономиката.
№ 8	Настъпват сериозни промени и отпадат двустранните спогодби с Русия.	Негативни. Санкциите ограничават търговски поток.
№ 9	Настъпват значителни промени. ОТП е част от изключителните компетенции на Съюза и България като държава - членка на ЕС, трябва да се съобразява в търговските си отношения с трети страни спрямо зададената политика от ЕС.	Негативни. Настъпва намаляване на търговския поток.
№ 10	Сериозни последици. В резултат на членството, след 2007 г. България вече няма индивидуални двустранни отношения с РФ.	България губи пазар, което води до спад в търговията и отрицателен ефект върху икономиката на страната.
<b>Обобщение на отговорите на респондентите</b>	Според всичките десет респонденти в търговските отношения между България и Русия след членството на страната в Европейския съюз през 2007 г. настъпват сериозни промени.	Според всички десет респонденти последиците върху външната търговия и икономика на България от развитието на отношенията между ЕС и Русия са значителни, като след украинската криза са в отрицателна посока.

<b>Корелация с тезите и хипотезите на автора</b>	Според автора в резултат на членството на България в ЕС настъпват сериозни промени в „дизайна“ на външнотърговската политика на страната. Поради тази причина това оказва директен и значителен ефект върху търговските отношения между България и Русия. Авторовото мнение съвпада напълно с това на респондентите.	Според автора настъпват сериозни последици върху външната търговия и икономика на България от развитието на отношенията между ЕС и Русия. Авторовото мнение съвпада напълно с това на респондентите.
--	--	--

В резултат на проведените дълбочинни интервюта се установява следното:

- При двата най-дискуссионни въпроса от Блок 3, а именно шести „Как за Вас кореспондират понятията „стратегическото партньорство“, „студен мир“ и „търговска война“ с двустранните търговски отношения между ЕС и Русия?“ и седми „Каква прогноза бихте дали за развитието на външнотърговските отношения между ЕС и Русия?“ се наблюдава интересно явление. Докато на шести въпрос мненията на респондентите сериозно варират и е трудно да бъде дадена обобщена гледна точка, то на седми въпрос има съвпадение на дадените прогнози. Това потвърждава факта, че динамиката на външнотърговските отношения в периода 1992 - 2018 г. между двете страни позволява да бъде охарактеризирана чрез различни понятия, които се намират в двете крайности на черно-белия спектър. От друга страна, пряко кореспондира и с авторовата гледна точка, че Европейският съюз и Руската федерация ще продължат известно време да са между стратегическото партньорство и студения мир в своите търговски и геополитически взаимоотношения, като двата вида взаимоотношения ще си влияят взаимно. В следващите едно-две десетилетия не се очаква да се стигне до някоя от двете крайности – нито Руската федерация ще се превърне в най-стратегическия търговски партньор на ЕС, нито студеният мир ще доведе до „замразяване“ на търговските взаимоотношения между двата икономически и търговски партньора.
- И на двата поставени въпроса в Блок 4, които са пряко обвързани с България (единадесети „Какви са последиците върху развитието на търговските отношения между България и Русия след членството на България в Европейския съюз през 2007 г.“ и дванадесети „Какви са последиците върху външната търговия и икономика на България от развитието на отношенията между ЕС и Русия?“) всички десет респонденти са дали на практика съпоставими отговори. Това е доказателство за сериозните промени,

които настъпват в „дизайна“ на външнотърговската политика на страната в резултат на членството в ЕС и за директния и значителен ефект, който те имат върху търговските отношения между България и Русия.

- Концентрирайки се върху четирите въпроса, които целят да установят каква е ролята на Световната търговска организация в динамиката на изследваните явления (Блок 2, трети въпрос „Каква роля играе ЕС в рамките на СТО?“; четвърти „Какви промени настъпиха във външната търговия на Русия след членството ѝ в СТО?“; пети „Как СТО влияе върху двустранните търговски отношения между ЕС и Руската федерация?“; Блок 3, девети въпрос „Какви ще бъдат потенциалните последици върху политиките и функциите на СТО от развитието на двустранните отношения ЕС-Русия?“) може да бъде направен следният извод в резултат на представените отговори от страна на респондентите: СТО представлява една добре функционираща организация, която обаче все още разполага с ограничен кръг от инструменти, с които пряко да влияе върху развитието на двустранните търговски отношения между различни партньори, каквито са ЕС и РФ.

## Заклучение

Въз основа на извършения детайлен преглед на еволюцията в търговските отношения между Европейския съюз и Руската федерация, проследявайки техния преход от „стратегическо партньорство“ към „студен мир“ в рамките на периода 1992 г. - 2018 г. чрез провеждането на дълбочинни интервюта, авторът е изградил фундамент, върху който от изследователка гледна точка могат да бъдат идентифицирани и открити перспективите и предизвикателствата в бъдещото развитие на тези отношения, а именно – следващите едно-две десетилетия не се очаква да се стигне до някоя от двете крайности – нито Руската федерация ще се превърне в най-стратегическия търговски партньор на ЕС, нито студеният мир ще доведе до „замразяване“ на търговските взаимоотношения между двата икономически и търговски партньора.

## Библиография

1. Хаджиниколов, Д. (2007), Българо-руските търговско-икономически отношения след присъединяването ни към ЕС, София: в. Икономически живот, бр. 31.
2. Хаджиниколов, Д. (2006), Проблеми, рискове и предложения във връзка с развитието на българската външна търговия, София: сп. Финанси, бр. 2.
3. Agraа, А. (2014), The European Union: Economics and policies, 9<sup>th</sup> Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

4. Bohne, E. (2010), World trade organization, New York: Palgrave Macmillan
5. Cross, M., Karolewski, I. (2017), JCMS Journal of common market studies, What Type of Power has the EU Exercised in the Ukraine - Russia Crisis? A Framework of Analysis, Volume 55, Issue 1, pages 3-19, January 2017.
6. Chacholiades, M. (2017), Pure Theory of International Trade, London: New York Routledge
7. Karolewski, I., Cross, M. (2017), The EU's Power in the Russia - Ukraine Crisis: Enabled or Constrained?, JCMS Journal of common market studies, Volume 55, Issue 1, pages 137-152, January 2017.
8. Krugman. P., Obstfeld, M., Melitz, M. (2017), International trade: theory and policy, Eleventh edition, Global Edition, Boston; Munich u.a.: Pearson
9. Nugent, N. (2017), The government and politics of the European Union 8<sup>th</sup> Edition, New York: Palgrave Macmillan.

# Предизвикателствата пред Европейския съюз във връзка с ганъчните убежища и автоматичния обмен на финансова информация за ганъчни цели

Емилия Маринчева

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*International tax evasion poses serious challenges for the European Union and its Member States. Its effects are associated with reduced tax revenues, negative budgetary and public finances impact and lack of confidence in the global financial system. Tax havens are thought to destabilize the global economy by allowing large scale tax avoidance and evasion. They ‘undermine’ the ability of national governments to levy taxes on individuals and legal entities, facilitate money laundering and other illegal activities and weaken the regulatory mechanisms of financial systems at both national and global level. In general, the activities of offshore financial centres have significant negative economic, social and political effects on other jurisdictions.*

*The automatic exchange of financial information for tax purposes is a response to the increasing cases of offshore tax evasion and has been described as a „cornerstone“ for global tax transparency, by virtue of its potential to actively detect and deter taxpayers’ illegal activities. This type of communication of financial account information is foreseen in Directive 2014/107/EU of the European Union and is an instrument for cooperation between Member States in the field of taxation.*

*Another measure of the European Union against cross-border tax fraud, evasion and avoidance is the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes. The EU list aims to support the global agenda for good governance in the field of taxation by encouraging positive change through cooperation and*

*upholding the international standards on information exchange, tackling harmful tax practices and dismantling artificial tax structures.*

*Given the significance of the topic for international tax avoidance and tax evasion, this report analyzes the challenges facing the European Union related to tax havens in the context of automatic exchange of financial information for tax purposes.*

## **Въведение**

Данъчното облагане е от съществено значение за обществения договор между правителствата и техните граждани. В „Левиятан“ (1651) Томас Хобс (1588-1679) определя държавата (civitas) като мнозинство от хора, обединени чрез спогодба (договор), при което те съзнателно са приели държавата като форма на организация на обществото за осигуряване собствената си безопасност, частна собственост и лични права<sup>1</sup>. Отдавайки определени свои ресурси в полза на държавата, хората целят мир и обща защита, като се отказват от естественото си право да защитават живота и собствеността си с всякакви средства и от състоянието на „война на всеки срещу всеки“. От държавите се очаква да посветят тези колективни ресурси (данъчните приходи) за осигуряване на мир, обществена сигурност, здравеопазване, образование, икономически просперитет и много други.

Настоящият доклад засяга проблематиката за справедливо данъчно облагане и превенция на трансграничното укриване и избягване на данъци, като изследва предизвикателствата пред Европейския съюз и държавите членки във връзка с данъчните убежища и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели.

## **Актуалност на темата**

Счита се, че офшорните финансови центрове гестабилизируют глобалната икономика, като позволяват избягване на данъчното облагане в значителни мащаби. Европейските правителства се стремят да възстановят приходите от несъбрани данъци, тъй като оценките показват, че укриването и избягването на данъци в ЕС възлизат на около 1 трилион евро годишно<sup>2</sup>. Милиарди евро са недекларирани, което

---

<sup>1</sup> Hobbes, Th. (2016). *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil: Reprint of the edition of 1651*. Paperback - Large Print, March 28, 2016.

<sup>2</sup> [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-915\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-915_en.htm). На 06 декември 2012 г. Algirdas Šemeta, който по това време е комисар по въпросите на данъчното облагане, митническият съюз, одита и борбата с измамите, разкрива, че данъчните измами и укриването на данъци в Европа възлизат на около един трилион евро, в резултат на което европейският гражданин е лишен всяка година от около 2000 евро.

намалява националните данъчни приходи на гържавите и ограничава способността им да прилагат ефективно икономическа си политика. Данъчните убежища, освен че понижават възможностите на националните правителства да събират дължимите данъци от физическите лица и правните образувания, улесняват изпирането на пари и други незаконни дейности и отслабват възможностите на надзорните органи за регулиране на финансовите системи както на национално, така и на международно ниво<sup>3</sup>. Като цяло дейностите на офшорните финансови центрове имат значителни негативни икономически, социални и политически последици за другите юрисдикции.

В своята резолюция от 8 юли 2015 г. относно избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане като предизвикателства за управлението, социалната закрила и развитието в развиващите се гържави, Европейският парламент отбелязва, че „Европейският съюз трябва да поеме водеща роля в управлението на международните усилия за борба с данъчните убежища, данъчните измами и избягването на данъци“ и призовава „информацията за действителната собственост на дружества, тръстове и други институции да бъде публично достъпна ... с цел предотвратяване използването на анонимни компании и аналогични юридически лица за изпиране на пари, финансиране на незаконни или терористични дейности, прикриване на самоличността на корумпирани и престъпни лица и скриване ... на печалбата от незаконен трафик и укриване на данъци“<sup>4</sup>.

Автоматичният обмен на финансова информация от своя страна е отговор на нарастващото обществено разочарование към офшорното укриване на данъци и е описван като „крайъгълен камък“ за глобална данъчна прозрачност по силата на своя потенциал за активно откриване и възпиране на незаконната дейност на данъкоплатците в офшорни зони<sup>5</sup>. Този вид автоматично предоставяне на данни е предвиден от Директива 2014/107/ЕС<sup>6</sup> на Европейския съюз и е един от трите вида обмен на информация заедно с този при поискване и спонтанния обмен на информация. Автоматичният обмен на финансова информация е средство за сътрудничество между суверенни гържави в областта на данъчното облагане и цели международно управление на данъчния риск<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Hampton, M. (1996). *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*. Basingstoke: Macmillan, p. 2.

<sup>4</sup> European Parliament (2017). *Revision of the Fourth Anti-Money-Laundering Directive*.

<sup>5</sup> Knobel, A. and Meizner, M. (2014). *OECD's Automatic Information Exchange Standard: A Watershed Moment for Fighting Offshore Tax Evasion?*, Tax Justice Network <<http://www.taxjustice.net/>>.

<sup>6</sup> Директива 2014/107/ЕС на Съвета е обнародвана в OJ L 359, 16.12.2014, p. 1-29.

<sup>7</sup> Seer, R. (2015). *Overview of Legislation Practices Regarding Exchange of Information between National Tax Administrations in Tax Matters*. Brussels: European Union.



Друга мярка на Европейския съюз във връзка с трансграничното избягване на данъци е общият списък на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели. Списъкът има за цел да подкрепи глобалния дневен ред за добро управление в областта на данъчното облагане, като критериите на ЕС за изготвянето му отразяват международно приетите стандарти в тази област.

Поради значимостта на темата за международното избягване на данъци и отклонението от данъчно облагане настоящият доклад анализира предизвикателствата пред Европейския съюз по отношение на данъчните убежища в контекста на автоматичния обмен на финансова информация.

## **Характеристики на данъчните убежища и офшорните финансови центрове**

Съществуват различни гледни точки за това какво представлява данъчно убежище/данъчен рай<sup>8</sup>. Широко приета и поддържана е дефиницията, формулирана от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 1998 г., която определя следните критерии за данъчен рай<sup>9</sup>:

- неприлагане или прилагане на номинални данъци по отношение на доходите или корпоративните данъци за нерезиденти (физически лица и правни образувания) с оглед избягване на данъчното облагане в техните национални юрисдикции;
- създаване на закони или мерки, които възпрепятстват ефективния обмен на финансова информация с други правителства относно данъкоплатците, които се ползват от ниските или нулевите данъци;
- липса на данъчна прозрачност, което затруднява вземането на съответните мерки от гържавите по резидентност и обикновено включва благоприятна регулаторна среда за укриване и избягване на данъци.

За целите на доклада е прието посоченото по-горе определение на ОИСР за данъчен рай, като съществуват допълнения и варианти на разгледаната дефиниция, свързани със сътрудничеството, анонимността и пропорционалността на финансовите услуги в дадена юрисдикция.

---

<sup>8</sup> Palan, R., Murphy, R., and Chavagneux, C. (2009). *Tax havens: How globalization really works*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>9</sup> OECD (1998). *Harmful Tax Competition Tax Competition - An Emerging Global Issue*.

В резолюция на Европейския парламент от 19 април 2012 г. е инкорпорирана позицията на ОИСР за данъчна прозрачност. Тя описва данъчните убежища като „...чуждестранни юрисдикции, които не са кооперативни, характеризират се с нулеви или с номинални данъци, липса на ефективен обмен на информация с чуждестранните данъчни власти и непрозрачност по отношение на законодателните или административните разпоредби“<sup>10</sup>.

Определение, прието от Европейския парламент през същата година<sup>11</sup>, посочва, че в допълнение на дефиницията на ОИСР, юрисдикция се счита за данъчно убежище, ако тя бъде посочена като държава, която не е кооперативна от Работната група за финансови действия (FATF). Мисията на FATF включва борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм. Юрисдикциите, идентифицирани като некооперативни (напр. Северна Корея и Иран), са определени по този начин като данъчни убежища, напълно независимо от всяка държавна политика относно данъчното облагане, чуждестранните инвестиции, обмена на информация и др. Допълнителен критерий е, ако юрисдикцията не отговаря на установените стандарти в Данъчната конвенция на ОИСР за доходите и капитала (OECD Model Tax Convention on Income and on Capital) и не гарантира ефективен обмен на информация за данъчни цели, включително във връзка с многостранните данъчни споразумения<sup>12</sup>.

Офшорните финансови центрове имат много от характеристиките на данъчните убежища и също функционират в условията на непрозрачност<sup>13</sup>. През 2000 г. Форумът за финансова стабилност (FSF) публикува списък на юрисдикциите, които смята за офшорни финансови центрове и посочва критерии за определянето им. Основната разлика в дефиницията на офшорен финансов център е липсата на необходимост финансовите институции или корпоративните структури да имат физическо присъствие в съответната юрисдикция. Примерите включват компании, създадени от посредник, с място на дейност на адреса на посредника.

---

<sup>10</sup> European Parliament resolution of 19 April 2012 on the call for concrete ways to combat tax fraud and tax evasion, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0137&language=EN&ring=B7-2012-0203>.

<sup>11</sup> Blomeyer & Sanz (2013). *European Initiatives on eliminating tax havens and offshore financial transactions and the impact of these constructions on the Union's own resources and budget*, pp. 35-36 for DG Internal Polices, Policy Department D: Budgetary Affairs.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Hampton, M. P. (1996). *The offshore interface: Tax havens in the global economy*. Basingstoke, UK: Palgrave. Macmillan. Haberly, D., and Wyjciek, D. (2014). *Tax havens and the production of offshore FDI: an empirical analysis*. *Journal of Economic Geography*, 15:75-101. Hudson, Alan C. (1998a). *Offshore Onshore: Re-Shaping the Financial Regulatory Landscape*, in: Martin, Ron (Ed.): *Money and the Space Economy*, London, 139-145.

Международният валутен фонд (МВФ) определя офшорния финансов център като „...държава или юрисдикция, която предоставя финансови услуги на нерезиденти в мащаб, който не е съизмерим с размера и финансирането на собствената вътрешна икономика“<sup>14</sup>. Непропорционалността е най-поразителна, когато много малка територия, като например Британските Вирджински острови с население от 28 000 души (според преброяване от 2010 г.) предоставя финансови услуги в мащаб, съпоставим с голяма държава - членка на Европейския съюз. От компаниите, фигуриращи в Панамските досиета<sup>15</sup>, общо над 113 000 са регистрирани на Британските Вирджински острови.

Отделът по статистика на МВФ определя три отличителни характеристики, позволяващи оценка кои юрисдикции са офшорни финансови центрове. Те включват основна ориентация на бизнеса към нерезиденти; благоприятна регулаторна среда (занижени изисквания за надзор и разкриване на минимална информация за данъчни цели) и наличие на схеми за ниско или нулево данъчно облагане.

Следва да се отбележи, че термините „офшорен финансов център“ и „данъчно убежище“ се използват като взаимозаменяеми. За някои изследователи определението на ОИСП, предложено по-горе за данъчните убежища, е твърде ограничително и обхватът следва да се разшири, за да се включат юрисдикции, променящи данъчните ставки или закони с цел привличане на капиталови инвестиции.

## **Основни предизвикателства пред Европейския съюз, свързани с данъчните убежища**

След като бяха разгледани понятията за данъчно убежище и офшорен финансов център, ще бъдат посочени основните предизвикателства пред Европейския съюз и държавите членки в областта на данъчното облагане, свързани с тези юрисдикции.

Укриването и избягването на данъци представляват сериозни проблеми за държавите членки, като може да се разграничи три вида негативно въздействие<sup>16</sup>:

---

<sup>14</sup> IMF (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>.

<sup>15</sup> Панамските досиета представляват 11,5 милиона поверителни документи, създадени от панамската фирма за правни услуги Мосак Фонсека (Mossack Fonseca). Документите съдържат информация за повече от 214 000 офшорни юридически лица, включително идентичността на техните собственици и директори.

<sup>16</sup> Blomeyer & Sanz (2017). *The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States*. Brussels, European Union, DG Internal Policies, Policy Department D: Budgetary Affairs.

- въздействие върху бюджета на отделните държави членки и на Европейския съюз като цяло – включва намалени приходи и съответно ограничаване на публичните разходи;
- икономическо въздействие – свързано е с негативното влияние върху бюджета и публичните финанси, но включва и други последици като фискална конкуренция между различните юрисдикции, рисковете от „надпревара към дъното“ по отношение на корпоративните данъци, отрицателен ефект върху икономическия растеж;
- въздействие върху финансовата система – подкопаване на доверието в глобалната финансова система и негативни ефекти върху стабилността на финансовите пазари, породени от изпирване на пари и други престъпни дейности.

Като противодействие на разгледаните негативни последици от дейността на офшорните финансови центрове и в резултат на двата големи международни скандала – този с „Панамските документи“ на правна кантора „Мосак Фонсека“ от 2016 г. и скандала с т.н. „Досиета от Рая“ на известната адвокатска кантора „Апълби“ (Appleby), Европейският съюз предприе инициатива по създаване на черен списък на офшорните зони, който е валиден в целия Европейски съюз. Този списък предоставя обща система на ЕС за оценка и мониторинг на трети юрисдикции в областта на данъчното облагане и е част от пакета от мерки на Комисията срещу избягване на данъчното облагане, който е стартиран през 2016 г.

Преди декември 2017 г. всяка държава - членка на ЕС, има свой списък с юрисдикции, което затруднява сътрудничеството по данъчни въпроси. Критериите за определяне на юрисдикциите с преференциален данъчен режим преди въвеждането на общ списък се различават значително между държавите - членки на Европейския съюз. Единен списък на ЕС има по-голяма тежест, а юрисдикциите, включени в него, биха могли да бъдат обект на общи санкции, ако не сътрудничат.

Списъкът на Европейския съюз на неосказващите съдействие юрисдикции за данъчни цели по своята същност е общ инструмент на държавите членки за преодоляване на външни рискове от данъчни злоупотреби и нелоялна данъчна конкуренция<sup>17</sup>. Той е изготвен след задълбочен скрининг на 92 юрисдикции съгласно международно признати критерии в областта на данъчното облагане и е резултат от дълъг и интензивен процес на внимателен анализ и диалог с трети държави, който е ръководен от Комисията. Към 17 октомври 2019 г. следните държави фигурират в черния списък на юрисдикциите, неосказващи съдействие за

<sup>17</sup> Европейска комисия (2019). *Въпроси и отговори относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели.*

данъчни цели: Американска Самоа, Белиз, Фигжи, Гуам, Оман, Самоа, Тринидад и Тобаго, Американски Вирджински острови, Вануату<sup>18</sup>.

При изготвянето на списъка Европейският съюз създава рамка за сътрудничество с трети държави за обсъждане на данъчни въпроси от взаимен интерес. Процесът утвърждава стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане на глобално ниво чрез положителните промени, въведени от трети държави, тъй като много юрисдикции прилагат конкретни мерки за разрешаване на проблемите, установени в данъчните им системи<sup>19</sup>. Не на последно място, в резултат на процеса, воден от Европейския съюз, десетки страни се присъединяват към приобщаващата рамка за автоматичен обмен на информация за данъчни цели и борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (base erosion and profit shifting - BEPS) по линия на ОИСР.

Към момента в списъка на ЕС на некооперативните данъчни юрисдикции попадат държави, които или не са изпълнили своите ангажменти, необходими за да се съобразят с критериите за добро управление, или не са поели изобщо такива<sup>20</sup>. Тези критерии включват<sup>21</sup>:

- Прозрачност: съответната държава следва да спазва международните стандарти относно автоматичния обмен на информация и обмена на информация при поискване. Тя следва също така да е ратифицирала многостранната конвенцията на ОИСР или да е сключила двустранни споразумения с всички държави членки с цел да се улесни този обмен на информация<sup>22</sup>.
- Лоялна данъчна конкуренция: юрисдикцията следва да няма вредни данъчни режими, които са в противоречие с принципите на Кодекса за поведение на ЕС или с Форума на ОИСР относно вредните данъчни практики. Държавите, които решат да нямат корпоративен данък или да имат нулева ставка на корпоративния данък, следва да гарантират, че това не стимулира изкуствените офшорни структури без реална икономическа дейност. Поради това те следва да въведат специални изисквания за икономическа същност и мерки за прозрачност<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

<sup>19</sup> Шестдесет държави предприемат действия по въпросите, посочени от Комисията като предизвикващи загриженост, като са премахнати над 100 вредни данъчни режими. Държавите с нулеви данъци въвеждат нови мерки, за да гарантират подходящ обмен на информация. Над 20 юрисдикции предприемат стъпки за привеждане на своите стандарти за прозрачност в данъчната област в съответствие с международните норми, като броят им следва да се увеличи до края на 2019 г.

<sup>20</sup> Европейска комисия (2019). *Въпроси и отговори относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неказващи съдействие за данъчни цели*.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

- Изпълнение на BEPS: страната трябва да е поела ангажимент за изпълнение на минималните стандарти по BEPS на ОИСП (борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби)<sup>24</sup>.

С цел постигане на реално въздействие, списъкът на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, е свързан с финансирането съгласно новите разпоредби във финансовия регламент и в Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и Мандата за външно кредитиране (МВК). Средства от тези инструменти не могат да бъдат насочвани към субекти от държава, включени в списъка.

Въпреки направените положителни стъпки, пред Европейския съюз стои въпросът за евентуална актуализация на процеса по изготвяне на списъка с юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели. Тази инициатива утвърждава ролята на Европейския съюз в областта на доброто данъчно управление, но пред Съюза съществуват множество предизвикателства, свързани с прозрачността и справедливостта на етапите по определяне на включените юрисдикции.

## **Други предизвикателства пред ЕС относно данъчните убежища и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели**

Като предизвикателство пред Европейския съюз във връзка с данъчните убежища могат да бъдат очертани и предстоящите събития, свързани с Брекзит. При предишните опити за съставяне на списъци отвъдморските територии на Обединеното кралство и териториите, зависими от Британската корона, често не са класифицирани като данъчни убежища. Правителството на Обединеното кралство има тенденция да поддържа отвъдморските и зависимите от короната територии, според които фокусът трябва да е върху прозрачността, а не върху критерии, свързани с данъчните ставки или други аспекти на данъчната политика<sup>25</sup>. Някои от отвъдморските и зависимите от короната територии, обаче, са в центъра на данъчните скандали, като например Британските Вирджински острови, които са „домакин“ на голям брой компании, разкрити в Панамските досиета<sup>26</sup>. Редица от отвъдморските и зависимите от короната територии имат нулева корпоративна ставка на данъка върху дохода. Междувременно и Обединеното кралство

<sup>24</sup> Европейска комисия (2019). *Въпроси и отговори относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели.*

<sup>25</sup> Guardian (2016). *Treasury tries to thwart EU plans for tax haven blacklist*, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/07/treasury-tries-to-thwart-eu-plans-for-tax-haven-blacklist>.

<sup>26</sup> ICIJ (2016). *op. cit.*

во понижава ставките на корпоративния данък (планирано е да бъде намален до 17% до 2020 г.)<sup>27</sup>, като не е ясно как политиката по отношение на този данък ще се промени след Брекзит.

Друго предизвикателство пред ЕС, свързано с автоматичния обмен на информация за данъчни цели и данъчните убежища, е породено от усложняването на нормативната рамка в тази сфера, което изисква допълнителен кадрови и финансов ресурс и повдига въпроси относно ефективността и практическата приложимост на законодателството.

Мерките за прозрачност на Директива 2014/107/ЕС са допълнени чрез следващо изменение на Директива 2011/16/ЕС и разширяване обхвата на автоматичния обмен на информация между държавите членки с Директива 2015/2376/ЕС на Съвета от 8 декември 2015 г.<sup>28</sup>, която се отнася до предварителните трансгранични данъчни становища и предварителните споразумения за ценообразуване. Съгласно Директива (ЕС) 2016/881 по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане компетентните органи на държавите членки осъществяват административно сътрудничество и чрез автоматичен обмен на отчети по държави, съдържащи информация за разпределението на приходите, печалбите, активите и данъците на предприятия, които са част от многонационална група предприятия (МГП). В обхвата на обмена попадат само МГП, които имат общи консолидирани приходи в размер над 750 000 000 евро за данъчната година, предхождаща отчетната данъчна година, както е отразено в нейните консолидирани финансови отчети<sup>29</sup>.

Европейският съюз продължава да детайлизира нормативната рамка за прозрачност, свързана с автоматичния обмен, чрез приемането на Директива (ЕС) 2016/2258 по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари; Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/99 на Комисията от 22 януари 2018 година по отношение на формуляра и условията за предаването на годишната оценка на ефективността на автоматичния обмен на информация и списъка на статистическите данни; Директива (ЕС) 2018/822 на Съвета от 25 май 2018 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, свързана с подлежащите на оповестяване трансгранични договарености (ПОТД).

Предизвикателствата пред Европейския съюз във връзка с превенцията на международното избягване на данъци са продукувани и от

<sup>27</sup> HM Revenue & Customs (2016). *Corporation Tax to 17% in 2020*, <https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-to-17-in->

<sup>28</sup> Нормативна уредба: Директива 2015/2376/ЕС, въведена в българското законодателство с чл. 143з, ал. 10, 11, 12, 14, 15, 16 от ДОПК.

<sup>29</sup> Нормативна уредба: Директива 2016/881/ЕС; раздел VI, чл. 143 т, у, ф, х,ц, ч, ш, щ от ДОПК.

обстоятелството, че регулациите в областта налагат ограничения на финансовия сектор. Повишават се разходите за нормативно съответствие, възпрепятства се осъществяването на печеливши финансови операции и в крайна сметка това би могло да доведе до понижаване на конкурентоспособността на финансовите институции в ЕС. В този смисъл ролята на Европейския съюз следва да се търси в създаването на ефективна регулаторна среда, която приоритизира данъчната прозрачност, но и позволява на дружествата да развиват стопанската си дейност без да понасят прекомерни разходи за постигане на съответствие.

Последиците от налагането на правната рамка на автоматичния обмен на финансова информация на световната сцена се разглеждат в настоящия доклад във връзка с характеристиките на териториите с преференциален данъчен режим. Спазването на Глобалния стандарт за автоматичен обмен представлява възможност за тези територии да бъдат третирани като прозрачни данъчни юрисдикции от страна на Европейския съюз. Също така, обаче, е възможно изместването на финансовите услуги в други юрисдикции, които не участват в международния обмен на данни за данъчни цели, което би имало като резултат неефективност на нормативната рамка за автоматичен обмен на финансова информация. Инициативата на Европейския съюз за общ списък на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, е насочена към международно регулиране на евентуалните последици от преразпределение на финансовите ресурси и офшорните услуги.

## Заключение

В заключение може да се обобщи, че избягването на данъци не само ощетява обикновените данъкоплатци, публичните финанси и социалните разходи, но също така заплашва доброто управление, макроикономическата стабилност и социалното обличаване<sup>30</sup>. Международното укриване на данъци чрез използването на офшорни финансови центрове представлява сериозно предизвикателство за Европейския съюз като цяло и отделните гържави членки и изисква ефективни, систематични и единни мерки от гържавите членки на икономическия, финансов и фискален фронт с цел смекчаване на негативните последици. Автоматичният обмен на финансова информация и общият списък на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели, са част от усилията за международно добро управление в областта на данъчното облагане на Европейския съюз и могат да бъдат разглеждани като допълващи се инициативи, които представляват холистичен подход.

---

<sup>30</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18151&lang=en>



## Библиография:

1. Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, обн. в OJ L 359, 16.12.2014 г.
2. Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 94 от 4.12.2015 г.
3. Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект, обн. ДВ, бр. 47 от 2015 г.
4. Blomeyer & Sanz (2013). *European Initiatives on eliminating tax havens and offshore financial transactions and the impact of these constructions on the Union's own resources and budget*. DG Internal Polices, Policy Department D: Budgetary Affairs.
5. Errico, L., Musalem, A. (1999). *Offshore banking: an analysis of micro- and macro-prudential issue*. Washington: IMF working paper, p. 4.
6. European Commission (2015). *Enhanced Administrative Cooperation in the Field of (Direct) Taxation*, retrieved April, 2 2019, from [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/mutual\\_assistance/direct\\_tax\\_directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/index_en.htm).
7. European Commission, (2016). *Proposals for Council Directives on a Common Corporate Tax Base and on a Common Corporate Consolidated Tax Base*, 2016/0337 (CNS) and 2016/0336 (CNS).
8. European Commission (2016). *Tax Policies in the European Union - 2016 Survey*. Luxembourg: Publications Office the European Union.
9. European Parliament (2012). *Resolution of 19 April 2012 on the call for concrete ways to combat tax fraud and tax evasion*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0137&language=EN&ring=B7-2012-0203>.
10. Guardian (2016). *Treasury tries to thwart EU plans for tax haven blacklist*, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/07/treasury-tries-to-thwart-eu-plans-for-tax-haven-blacklist>.
11. Hampton, M. (1996). *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*.
12. HM Revenue & Customs (2016). *Corporation Tax to 17% in 2020*, <https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-to-17-in->
13. OECD, (1998). *Harmful Tax Competition Tax Competition - An Emerging Global Issue*.
14. Palan, R., Murphy, R., and Chavagneux, C. (2009). *Tax havens: How globalization really works*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
15. Seer, R. and Gabert, I. (2010). *Mutual Assistance and Information Exchange*, EATLP International Tax Series, Vol. 8. Amsterdam.

16. Seer, R. and Gabert, I. (2011). *European and International Tax Cooperation: Legal Basis, Practice, Burden of Proof, Legal Protection and Requirements*, Bulletin for International Taxation, pp. 88-98.
17. Seer, R. (2013). *Recent Development in Exchange of Information within the EU for Tax Matters*, EC Tax Review, Vol. 22, pp. 66-77.
18. Seer, R. (2015). *Overview of Legislation Practices Regarding Exchange of Information between National Tax Administrations in Tax Matters*. Brussels: European Union.

# Отражение на регулациите на Европейския съюз върху пазара на гържавни ценни книжа

Иван Нейчев

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*The EU financial regulations underwent serious post crises reforms that delivered better capitalised, more resilient financial institutions and more stable financial markets. The main areas of regulatory change have addressed capital and liquidity requirements, trade transparency provisions, enhanced regulatory oversight and improved risk management practices.*

*In this paper, we try to examine the impact these reforms have on government bond markets at EU level as well as on Bulgarian domestic market.*

*Since the results are not easy to quantify and measure, the selected approach is to refer to the opinion of experts in this very specific field. At EU level we examine the opinion of experts from the Sub-Committee on EU Sovereign Debt Markets (ESDM). At domestic level we use responses from prominent experts from the main players at the market- Ministry of Finance, Bulgarian National Bank and the banks-Primary dealers of government securities.*

*The ESDM members fully support the main EU initiatives and believe they have delivered significant benefits. They however consider certain regulations have (or are likely to have) negatively impact sovereign debt markets in the EU. The problems EU experts have discovered are related to three interlinked phenomena which have been impacting sovereign debt markets. Firstly, changes in the capital requirements on primary dealers has led to a decline in the feasibility and profitability of the market making model. Secondly, this has led to a reduction in liquidity in secondary markets, as fewer participants are willing to warehouse these assets in order to quote prices to buyers. Finally, changes brought*

*about by the CRR<sup>1</sup> and MIFID<sup>2</sup> would have a detrimental long term impact on repo markets, which underpin the funding architecture for all market participants.*

*Since the markets are well integrated and standardized, Bulgarian domestic market faces similar problems. At the same time it has its own local specifics, determined by its scale, infrastructure and development level. As a result of the new MIFID II transparency provisions, Bulgarian market underwent revolutionary, according to some participants, change by listing government bonds on stock exchange as well as introducing a trading MTF<sup>3</sup> platform for them. By contrast with the previously dominating dealers market, this new model represents a serious challenge for both the regulators and investors and it is not clear enough whether this new model would be sustainable. Although Bulgaria has not introduced a market making model, some of the transparency provisions make it less and less desirable for the primary dealers to perform such functions. This would become more obvious in times when the issuer needs to place bigger volumes. The administration and the dealers also face difficulties related to the complicated compliance and reporting obligations. They believe those obligations do not take into account small and less liquid markets.*

*Most of the practitioners believe that the regulatory reforms are beneficial for the markets, including government bonds market, but it should be noted that sovereign bond markets differ significantly from other capital markets and also smaller and less liquid markets differ from bigger and liquid markets.*

## **Въведение**

Световната финансова криза, започнала през 2008 г., откри сериозни слабости в регулацията на финансовите институции и пазари. Вследствие на това, на ниво ЕС бяха предприети значителни реформи. В резултат на новоприетото и измененото законодателство в областта на финансовите услуги и пазари към настоящия момент Съюзът има по-добре капитализирани и устойчиви финансови институции и пазари. Приетите през последните няколко години регулации все повече обхващат и пазарите на сържавни ценни книжа (ДЦК), което ги изправя пред съвсем нови предизвикателства. Настоящата работа има за цел да разгледа както положителните, така и евентуалните негативни ефекти на регулаторната рамка върху специфичните пазари на суверенни облигации. Тъй като ефектите върху пазара на точно определени регулации е трудно да бъдат измерени и оценени по обективни количествени критерии, избран е подход, при който те да бъдат оценени

---

<sup>1</sup> Capital Requirement Regulation

<sup>2</sup> Markets in Financial Instruments Directive

<sup>3</sup> Multilateral Trading Facility

от дългогодишни експерти в сферата на управлението на дълга и търговията с държавни ценни книжа.

## Експертни мнения на ниво ЕС

Форматът, в който на ниво ЕС се обсъждат проблемите, свързани с държавните ценни книжа, е Подкомитетът за пазарите на държавен дълг (Subcommittee on European Sovereign Debt Markets) към Икономическия и финансов комитет (ИФК). От него се очаква да анализира технически въпроси, свързани с управлението на държавния дълг, опирайки се на специфичната експертиза на управляващите дълга от ЕС, а също така да наблюдава развитието на пазарите и да докладва на ИФК. Мандатът на Подкомитета<sup>4</sup> включва принос към изготвянето на общи позиции на ИФК по регулаторни въпроси със значителен ефект върху пазарите на ДЦК и постигане на общо разбиране по технически въпроси и поставяне на експертизата си в услуга на ИФК.

През 2014 г. секретариатът на Подкомитета разпространява сред своите членове неофициален документ, в който очертава основните предизвикателства, които новите финансови регулации поставят пред пазара на ДЦК и които членовете на подкомитета подкрепят в рамките на дискусиите. Документът посочва като ключови постижения на новото законодателство актовете, свързани с повишени капиталови изисквания – пакетът CRD/CRR, включващ Регламент за капиталовите изисквания (CRR и 4-то издание на Директивата за капиталови изисквания (CRD IV), както и директивата Платежоспособност II. От Подкомитета смятат, че новите правила със сигурност повишават устойчивостта на банките и застрахователните компании. Пакетът от директива и регламент за пазарите на финансови инструменти (MIFID II/MIFIR) пък от своя страна повишава прозрачността, подобрява конкуренцията и осигурява по-добро ценообразуване за пазарните участници.

Регламентът за извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на транзакции (EMIR) повишава прозрачността и надзора над транзакциите с извънборсови деривати, които имаха значителна роля за възникването на финансовата криза. Експертите по дълга винаги са поддържали становището, че държавният дълг не може директно да бъде сравняван с корпоративния и по тази причина не могат да бъдат третирани еднакво от законодателството. Благодарение на аргументите на тези експерти, част от изброените по-горе регулации третират преференциално експозициите в ДЦК. Общата оценка на Подкомитета за качеството на новоприетите актове е положителна, но се обръща внимание и на някои елементи от него, които

---

<sup>4</sup> [https://europa.eu/efc/sites/efc/files/docs/pages/mandate\\_en.pdf](https://europa.eu/efc/sites/efc/files/docs/pages/mandate_en.pdf)

имат или биха могли да имат негативно влияние върху пазарите на държавен дълг в страните от ЕС. Тези негативни влияния се разделят на три групи:

### **1. Приложимост и рентабилност на маркет мейкърския модел<sup>5</sup>**

Бизнесът на маркет мейкърите е типичен пример на пазар с големи обеми и ниски маржини на печалба. Въвеждането на коефициент на покритие на ликвидността в пакета CRD/CRR на еднакъв принцип за всички активи, дори за по-безрисковите активи като ДЦК, прави този бизнес все по-малко изгоден. За дилърите става много по-скъпо да държат голямо количество книжа и да дават твърди котировки. Още през 2014 г. някои от членовете на подкомитета наблюдават намаление в броя на активните маркет мейкъри и започват да обмислят нови стимули за изпълнението на тези функции като включването на маркет мейкърите в по-изгодните синдицирани заеми.

### **2. Намалена ликвидност<sup>6</sup> и увеличена волатилност<sup>7</sup>**

Споменатите капиталови изисквания се отразяват негативно и на ликвидността на вторичния пазар, но те не са единствените регулаторни пречки за нея. Такива са и изискванията за прозрачност по пакета MIFID II/MIFIR. Като общо правило прозрачността подпомага свиването на спредовете купува/продава и прави пазарите по-ефективни. По отношение на дълговите пазари, обаче, следва да се има предвид, че те разчитат на институции, които осигуряват ликвидност. За да функционират ефективно тези пазари, е необходимо доставчиците на ликвидност да могат да закрият позициите си с добра печалба. Изискванията за оповестяване след сключване на сделка създават проблеми в това отношение, въпреки че са предвидени някои изключения за ДЦК като отложено рапортуване за по-малко ликвидни пазари, за големи по размер сделки и за някои класове активи. Основните притеснения на членовете на подкомитета са свързани с това, че след приключването на сделка доставчиците на ликвидност могат да бъдат принудени да оповестят позициите си, преди да си осигурят възможност да ги закрият. По този начин те биха били уязвими спрямо негативни ценови движения. Особено ако са задължени да оповестят позициите си пред други участници, за тях ще е трудно да продадат на добра цена. Това би намалило търговията, съответно ликвидността на пазара. Изисква-

<sup>5</sup> Маркет мейкъри са дилъри, които поддържат котировки на книгата от отделни емисии, като по този начин се гарантира ликвидност на инвеститорите.

<sup>6</sup> Ликвидността измерва доколко за инвеститора е лесно да продаде облигацията веднага, без да претърпи сериозни загуби.

<sup>7</sup> Измерител на степента, в която цената на даден актив се очаква да варира в рамките на определен период.

нята за прозрачност крият индиректни рискове и за първичния пазар, тъй като разходите в резултат от намалената ликвидност биха се прехвърлили върху емитентите и цената за емитиране би се повишила.

### **3. Дългосрочно влияние върху репо пазара<sup>8</sup>**

Потенциалните негативни отражения върху първичния и вторичния пазар засягат по същия начин и репо пазара, който е пряко свързан с тях<sup>9</sup>. На първичния пазар репата подпомагат участниците да финансират своите заявки и да хеджират риска по дълга, който вече са закупили. Това намалява разходите за търгуване и дава възможност на емитентите да се финансират изгоднo. На вторичния пазар те дават възможност на маркет мейкърите да котират и книжа, които не притежават, а също така да хеджират своите къси и дълги позиции.

Освен капиталовите изисквания и изискванията за прозрачност, върху репо пазара влияние оказват и разпоредбите на регламента за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа и в частност разпоредбите, свързани със санкции при неосъществен сетълмент. Те биха могли да гемотивират маркет мейкърите да котират книжа, които не притежават, а това от своя страна допълнително би намалило ликвидността на пазара.

### **Мнения на експерти от българския пазар**

За целите на настоящата работа са ползвани изважки от проведени дълбочинни интервюта във връзка с изследване на пазара на ДЦК. Експертите, с които са проведени дълбочинните интервюта<sup>10</sup>, са подбрани сред дългогодишни ръководители и експерти от институциите, които най-тясно са свързани с пазара на сържавни ценни книжа в България – Министерството на финансите (МФ), като администрация, подпомагаща емитента<sup>11</sup> и Българската народна банка (БНБ) – депозитар и фискален агент<sup>12</sup>, както и представители на банки – първични дилъри на ценни книжа, тъй като дилърите имат непосредствен поглед върху процесите на пазара и работят пряко с всички останали инвеститори.

<sup>8</sup> Репо сделката представлява финансиране срещу обезпечение от ценни книжа. Те се прехвърлят, като продавачът се ангажира да ги изкупи обратно по определена цена на определена дата в бъдещето.

<sup>9</sup> В България този пазар се причислява към вторичния пазар на ДЦК.

<sup>10</sup> Използвани са материали от осем от проведените интервюта.

<sup>11</sup> Съгласно чл. 12, ал. 2 от Закона за държавния дълг министърът на финансите емитира държавните ценни книжа.

<sup>12</sup> Съгласно чл. 34 и чл. 35 от Закона за държавния дълг и чл. от 43 от Закона за БНБ.

По отношение на актовете, които влияят на местния пазар на ДЦК, респондентите посочват същите актове, споменати в документа на подкомитета, като правят и някои допълнения. Това е обяснимо, тъй като пазарите са силно стандартизирани. В същото време българският пазар има своите специфични особености. Една от тях е, че в него все още не е въведено маркет мейкърството и първичните дилъри на ДЦК нямат задължения за задължително котиране. Това от една страна създава впечатление, че посочените от подкомитета проблеми може би не касаят българския пазар, но от друга страна първичните дилъри макар да не са задължени да дават котировки, изпълняват важна роля в процеса на поддържане на пазара и проблемите на маркет мейкърството могат да бъдат отнесени и към тях.

Пряко влияние върху пазара оказват капиталовите изисквания за банки, инвестиционни посредници и застрахователи, уредени в пакета CRD/CRR II и Директивата Платежоспособност II. Тези изисквания касаят закупуването на държавни ценни книжа, тъй като тези институции са основните инвеститори в този вид инструменти, а регулаторното третиране на ДЦК ги прави предпочитана инвестиция, особено когато са в местната валута. В хода на интервюта беше открит специфичен проблем, който капиталовите изисквания поставят пред пазарите извън еврозоната и в частност пред българския пазар, свързан с рисковите тегла, които се прилагат за ценни книжа, емитирани в различна от местната валута. От 2018 г. рисковото тегло е 20% от стойността на изчислените рисково претеглени експозиции, от 2019 г. е 50%, а от 2020 г. ще се прилага цялото рисково тегло<sup>13</sup>. Това създава проблем както за банките, така и за емитента. Въпреки че на по-късен етап беше въведен преходен период за големи експозиции, и към момента банките, притежаващи еврови книжа, емитирани от българската държава, не са принудени да ликвидират част от експозициите си в евро, при евентуално забавяне на приемането на България в еврозоната тези регулации могат да ограничат разнообразието на предлаганите инструменти.

По отношение на вторичния пазар сериозно влияние оказват изискванията за прозрачност – преди и след сключването на сделките, уредени в пакета MIFID/MIFIR. Във връзка с тези изисквания бяха качени българските ДЦК на регулиран пазар (фондовата борса) и беше въведена многостранната система за търговия – E-Vond на Bloomberg от началото на 2018 г. Изискванията за прозрачност се въвеждат на практика в последния възможен момент, който позволява местните ДЦК да продължат да бъдат считани за ликвидни. Респонденти от администрацията считат, че промените вероятно не биха се приели без този регулаторен натиск поради скептичното отношение от страна на част

---

<sup>13</sup> Чл. 114 от Регламента за кредитните изисквания.



от отговорните за регулацията лица и първоначално нежелание от страна на първичните дилъри.

Промените по отношение на прозрачността и развитието на платформите за търговия се определят като революционни за пазара на ДЦК, който през годините е бил предимно дилърски пазар. Всеобщо мнение е, че тези промени като цяло водят до пряко положително влияние по отношение на прозрачността, справедливото ценообразуване и разширяването на възможностите за инвеститорите.

Представителите на дилърите не считат, че прозрачността е винаги нещо положително, а в някои случаи, особено при много големи сделки, тя може сериозно да изкриви пазара. Те считат, че значително спадат стимулите на първичните дилъри да бъдат такива и това в даден момент би могло да доведе до криза на пазара. Към настоящия момент, в който предлагането на ДЦК е оскъдно, първичните дилъри имат стимул да са такива, но в друга ситуация вероятно няма да е така. Пазарът на ДЦК има свои специфични особености. Огромна част от инвеститорите държат книгата до падеж<sup>14</sup> и ликвидността следва да се поддържа от дилърите. При другия вариант, ако даден инвеститор реши да продаде книга на определена стойност, той следва да излезе на борсата или друга платформа и да очаква неговото желание да срещне обратна поръчка със сходни обеми, което е много трудно. Според представител на първичните дилъри тази революционна система или няма да издържи и ще бъде върнат старият модел, или като всяка революция ще промени тотално пазара и ще се премине изцяло към платформи. За целта обаче трябва да се измисли начин, който да свързва търсещите и предлагащите ДЦК.

За дилърите също така е трудно да се ориентират в многобройните нови регулации. В техните среди се обсъжда, че преди да направи сделка, всеки дилър първо си задава въпроса коя от многобройните разпоредби може да наруши, което играе възпираща роля в търговията.

От гледна точка на емитента на ДЦК са важни също така и протичащите процеси на консолидация на банковия сектор в България. Това би могло да доведе до намаляване на броя на първичните дилъри, което да създаде допълнителни проблеми за малкия вътрешен пазар.

Репо пазарът в България също има своите особености. От една страна експертите смятат, че той не е достатъчно добре развит, като част от причините са свързани с функциониращия валутен борд и невъзможността на централната банка да участва в него. От друга – репо сделките доминират в търговията на вторичния пазар. Причината според интервюираните е, че има значителен брой „кухи“ сделки, които се осъществяват единствено с цел изпълнение на заложените

---

<sup>14</sup> Стратегия, известна като „buy and hold“ от англ. буквално „купи и задръж“.

критерии за първично дилърство.<sup>15</sup> Първичните дилъри предпочитат репо сделките да бъдат извадени от критериите, но към този момент няма съгласие с Министерството на финансите по въпроса. Към настоящия момент изглежда, че проблемите на репо пазара имат по-скоро вътрешен характер, отколкото да възникват в резултат на регулациите на ЕС.

Респондентите също посочват регламента за централните депозитари и делегираните регламенти като регулации, които създават потенциални проблеми, но в различен контекст от посоченото от подкомитета. Според някои експерти регламентът е писан за нуждите на развитите страни, а за държави с по-малки пазари е много трудно да го прилагат, тъй като не могат да покрият много от хипотезите, разписани в него. От централната банка не виждат проблеми с прилагането на разпоредбите, свързани с функциите на депозитар.

Допълнителни трудности, произтичащи от регулациите на ЕС, експертите виждат във връзка с докладването по регламента за създаване на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA). Те твърдят, че не са достатъчно наясно как се докладват сделките по този регламент и има нужда от допълнителна координация между институциите, при която фокусът на участията в работни групи към ESMA не е свързан с ДЦК и третирането на изключенията за централните банки. Според тях нито на ниво ЕС, нито на национално ниво е предвидено, че регламентът ще се прилага от по-широк кръг от институции и е необходимо да има повече обучени по него.

Като общ проблем, свързан с регулациите на ниво ЕС, част от интервюираните определиха, че се правят опити пазарите на ДЦК да бъдат приравнени с тези на останалите финансови инструменти, а те са много различни. В допълнение самите пазари на отделните държави са на различен етап от своето развитие, включително по отношение на инфраструктура, размер и др. Макар в много случаи законодателството да предвижда изключения или облекчения за ДЦК, те изглеждат недостатъчни на експертите в областта. Общи норми в нехомогенен съюз, какъвто е ЕС, трудно биха могли да доведат до добри резултати според експертите в администрацията и първичните дилъри. Според експерти, въпреки сериозните мерки, предприети по отношение на прозрачността, сделките на големите и развити пазари си остават най-непрозрачни и в това отношение не са се променили много неща от кризата насам. За страните с малките пазари, обаче, адаптирането към многобройните нови изисквания ангажира значителни ресурси и по тази причина за тях е трудно да го направят в заложените срокове, а освен това струва много скъпо на участниците.

---

<sup>15</sup> Повече информация за критериите за избор на първични дилъри на ДЦК може да бъде открита тук: <https://www.minfin.bg/bg/1340>

Тези проблеми все още не се отчитат в пълна степен на ниво ЕС, особено що се касае до регламентите.

## Заклучение

Промените в регулаторната рамка на ЕС поставят пред сериозно изпитание както регулаторите на ДЦК в страните членки, така и преките участници на пазара. Повишените капиталови изисквания и изискванията за прозрачност създават революционно нова среда според главните действащи лица на този пазар. Необходимо е допълнително време, за да могат ефектите от новите правила да бъдат оценени, но към този момент експертите са на мнение, че наред с положителните ефекти от промените следва внимателно да се проследят и затрудненията, които новите правила създават, особено за гилърите, от които се очаква да осигуряват ликвидност на пазара. Стимулите за първично гилърство и маркет мейкърство намаляват, което би могло да доведе до сериозни затруднения за цялата финансова система, а особено уязвими са малките и недостатъчно развити пазари. Българският пазар се сблъсква както с общите за всички страни проблеми, така и със специфични, обусловени от малкия му размер и достигнатия етап на развитие. Посоката на този етап изглежда правилна, но във всеки момент следва да се вземат предвид специфичните особености на пазара на ДЦК, както и разликите в състоянието на отделните пазари на държавите.

## Библиография

1. Leclercq, A. (2015) *European Sovereign Debt Markets Sub-Committee of the EFC*. Presentation to ECB Bond Market Contact Group, 21 April.
2. Economic and Financial Committee, Subcommittee on EU Sovereign Debt Markets (2015) *The cumulative impact of financial regulation to sovereign debt markets*. Brussels, 17 November.
3. Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС. *OJ L 173, 12.6.2014, p. 349-496*.
4. Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012. *OJ L 173, 12.6.2014, p. 84-148*.
5. Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО. *OJ L 176, 27.6.2013, p. 338 - 436*

6. Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012. *OJ L 176, 27.6.2013, p. 1-337.*
7. Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II). *OJ L 335, 17.12.2009, p. 1-155.*
8. Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции. *OJ L 201, 27.7.2012, p. 1-59.*
9. Регламент (ЕС) № 909/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година за подобряване на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз и за централните депозитари на ценни книжа, както и за изменение на директиви 98/26/ЕО и 2014/65/ЕС и Регламент (ЕС) № 236/2012. *OJ L 257, 28.8.2014, p. 1-72.*
10. Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/77/ЕО на Комисията. *OJ L 331, 15.12.2010, p. 84-119.*
11. Закон за държавния дълг, Обн. ДВ. бр.93 от 1 октомври 2002 г., посл. изм. ДВ. бр.86 от 18 октомври 2018 г.
12. Закон за БНБ Обн. ДВ. бр.46 от 10 юни 1997 г., посл. изм. ДВ. бр.37 от 7 май 2019 г.

# Влияние на еврото върху избран индустриален индикатор

Магдалена Влахова-Велева

---

Стопански факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*This article addresses one of the many aspects of euro introduction. The paper aims to make an assessment of whether euro area accession has an impact on industrial output in the context of the manufacturing sector. The research fits a panel regression model for seven-euro area member states from Central, Eastern and Southern Europe and covers a 16-year period from 2003 to 2018. The findings suggest that the participation in the monetary union might increase manufacturing turnover for its members. This paper contributes to the existing literature by empirically examining the effect of euro area membership on manufacturing. The study is an excerpt from a detailed analysis of the effects of adopting the euro and will be part of the author's dissertation.*

## **Въведение**

Всички държави - членки на Европейския съюз (ЕС), са поели ангажи-мент да участват и в еврозоната, с изключение на Дания и Обединено-то кралство. Последните две страни са договорили т.нар. клаузи за неучастие („opt-out“ клаузи) и поради това не са задължени да приемат единната валута. За да се въведе еврото в останалите държави - членки на ЕС, е необходимо да се осигури висока степен на икономическа конвергенция чрез изпълнение на Маастрихтските критерии.

Различни проучвания в литературата изследват промяната в някои макроикономически показатели на държавите членки, които стават част от еврозоната. Ефектът върху индустриалните показатели, обаче, не е задълбочено проучен, разкривайки неизследвани потенциали, които настоящият доклад цели да адресира.

## Теоретичен обзор

Към днешна дата 28 държави са част от Европейския съюз, като някои от тях са засилили интеграцията си с приемане на единната европейска валута – еврото. Тази група от държави се нарича еврозона, състояща се от 19 страни членки: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словакия, Словения, Финландия, Франция. С членството си в ЕС останалите девет държави са се ангажирали да въведат еврото (с изключение на Дания и Обединеното кралство, както бе споменато по-горе).

Според Eun & Resnick (2012)<sup>1</sup> еврото трябва да се разглежда като продукт на историческата еволюция към все по-задълбочаващата се интеграция на Европа, която започва със създаването на Европейската икономическа общност през 1958 г. Еврото е основано с цел да сближи европейските страни и като стъпка в посока на по-тясна икономическа интеграция, водеща до по-бърз икономически растеж и гарантиране на мирна Европа (Stiglitz, 2016)<sup>2</sup>.

Основен компонент и предпоставка за членството в еврозоната е икономическата конвергенция, която е в основата на предложението за паричен съюз, изложено в Доклада на Делор (Европейски съвет, 1989). За да се присъединят към еврозоната страните - членки на ЕС, трябва да отговарят на т.нар. критерии за конвергенция, заложи в Договора от Маастрихт от 1992 г. Тези икономически и правни условия гарантират, че конкретната страна членка е готова да се присъедини към еврозоната, като това не би създавало рискове за икономиката на самата държава, но и като цяло за еврозоната. Номиналните критерии за конвергенция целят да осигурят: ценова стабилност, стабилни и устойчиви публични финанси, стабилност на валутните курсове и устойчива конвергенция, измерена чрез дългосрочните лихвени проценти. Критериите за конвергенция са изложени в член 140, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз<sup>3</sup>.

Съществува и реална конвергенция, за която в литературата има различни дефиниции. Според Симеонов (2018)<sup>4</sup> реалното сближаване е свързано с постигането на съпоставими нива на доходи, степен на конкурентоспособност на икономиката, икономическо развитие, про-

---

<sup>1</sup> Eun, C., Resnick, B. (2012). *International Financial Management*, 6th ed., New York: The McGraw-Hill, 42-49.

<sup>2</sup> Stiglitz, J. (2016). *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton & Company.

<sup>3</sup> Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ С 326, 26.10.2012 г.

<sup>4</sup> Симеонов, К. (2018), *Икономически и парични съюзи - теории и практика*, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“, стр. 201-207.

изводителност на труда и други. В този смисъл, производственият оборот би могъл да бъде съотнесен към тази форма на конвергенция.

Предишни проучвания подчертават, че производството е основен сектор в много национални икономики (Европейски икономически и социален комитет, 2013<sup>5</sup>, Westkämper, 2014<sup>6</sup>). Naudé & Szirmai (2012)<sup>7</sup> показват, че производството в исторически план е „двигателят на икономическия растеж, структурните промени и джогването“.

Търгуемият производствен сектор е двигател на индустриална наука и познание в различните държави (Rodrik, 2007)<sup>8</sup>. Следователно производственият сектор има ключова роля в икономиката.

Baldwin et al. (2008)<sup>9</sup> подчертават, че въвеждането на евро има много силен ефект върху преките чуждестранни инвестиции, по-специално в производствения сектор. Освен това, Aiginger (2012)<sup>10</sup> твърди, че „производственият сектор остава конкурентоспособен, ако икономиката е отворена за внос и вътрешни преки чуждестранни инвестиции“. Ottaviano et al. (2009)<sup>11</sup> анализират няколко производствени сектора в първите дванадесет държави - членки на еврозоната, и твърдят, че въвеждането на еврото повишава конкурентоспособността, което съответства на цялостното послание на настоящия доклад.

Използваният показател е индекс на оборота в промишлеността – преработващата промишленост (manufacturing). Съгласно статистическата класификация на икономическите дейности на Европейската общност (NACE Rev. 2), сектор С – преработваща промишленост означава: „физично или химично преобразуване на материалите, веществата или елементите в нови продукти... Преобразуваните материали, вещества и елементи са суровини, произведени в селското, горското и рибното стопанство, добива или в друга производствена дейност. За производство се считат същественото изменение, възстановяване или реконструкция на продуктите. В резултат на производствения

---

<sup>5</sup> European Economic and Social Committee. (2013). *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery - Industrial Policy Communication Update*. COM (2012) 582 final.

<sup>6</sup> Westkämper, E. (2014). *Towards the re-industrialization of Europe: A Concept for Manufacturing for 2030*. Springer Berlin Heidelberg.

<sup>7</sup> Naudé, W., Szirmai, A. (2012). *The importance of manufacturing in economic development: Past, present and future perspectives*, MERIT Working Papers, (41).

<sup>8</sup> Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>9</sup> Baldwin, R., Di Nino, V., Fontagné, L., De Santis, R. and Taglioni, D. (2008). *Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment*, Economic papers, (321).

<sup>10</sup> Aiginger, K. (2012). *A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe*, WIFO Working Papers, (421), Austrian Institute of Economic Research (WIFO).

<sup>11</sup> Ottaviano, G., Taglioni, D., Di Mauro, F. (2009). *The Euro and the Competitiveness of European Firms*, Economic Policy, 24(57), 5-53.

процес може да се получи краен продукт (т.е. готов за употреба или консумация) или междинен (т.е. може да бъде вложен в производството на друг продукт“. (Евростат, 2008)<sup>12</sup>

Индексът на оборота е част от структурните бизнес статистики и измерва измененията в оборота на промишлените предприятия. С други думи, индикаторът прави оценка на средното изменение на производството между два времеви периода, което спомага да се проследи текущото икономическо развитие (НСИ, 2019)<sup>13</sup>.

Общият извод от проведеня анализ е сходен с този от предишно проучване на Žúdel & Melioris (2016)<sup>14</sup>, които показват, че приемането на еврото се отразява положително в случая на Словакия, но измерено чрез реален БВП на глава от населението. При проведено от автора обстойно проучване на литературата досега не е изследван ефектът от въвеждане на еврото върху индустриалното производство за група от страни членки от Централна, Източна и Южна Европа.

## Методика на изследването

Изследването обхваща страните, които най-скоро са се присъединили към еврозоната и са от Централна, Източна и Южна Европа, а именно: Кипър, Естония, Латвия, Литва, Малта, Словения и Словакия. Данните в този труд са събрани от официалните статистики на Европейския съюз, т.е. Евростат и се състоят от месечни наблюдения на променливите от месец януари 2003 г. до месец ноември 2018 г.

За целите на статистическия анализ е използван методът на панелна регресия, където зависима променлива е индекс на оборота в промишлеността – преработваща промишленост, а независими променливи, за които се предполага, че оказват влияние върху производството, са: равнище на безработица, инфлация, икономическа и финансова криза и приемане на еврото. За значимост на модела се разглеждат коефициентите „коригиран R квадрат“ или коригиран коефициент на детерминация, и р-стойност. При разглеждане на резултатите от изследването трябва да се има предвид, че моделът има своите ограничения, тъй като данните не отговарят на някои тестове за нормално разпределение. Фигура 1 илюстрира разпределението на зависимата променлива, което е близко до Гаусовото.

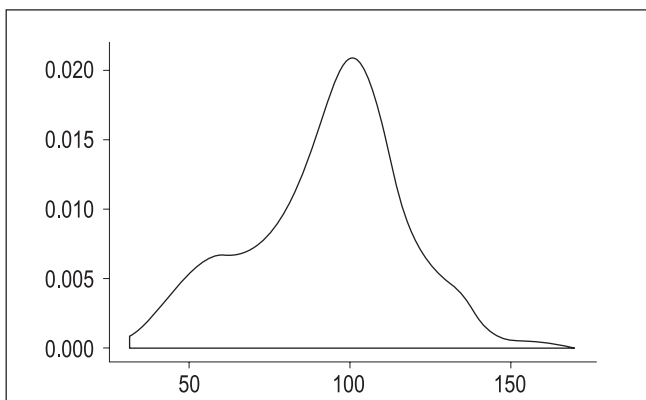
---

<sup>12</sup> Eurostat (2008). *NACE Rev. 2, Statistical classification of economic activities in the European Community*. European Communities.

<sup>13</sup> <https://www.nsi.bg/> - страница на Национален статистически институт на Република България.

<sup>14</sup> Žúdel, B., L. Melioris (2016). *Five years in a balloon: Estimating the effects of euro adoption in Slovakia using the synthetic control method*, OECD Economics Department Working Papers, (1317), OECD Publishing.





Фиг. 1: Разпределение на зависимата променлива

Инфлацията е измерена чрез месечни данни за годишния темп на изменение на хармонизирания индекс на потребителските цени за всички стоки. Безработицата от своя страна е представена като процент от общото население на съответната държава и включва всички възрасти, както мъже, така и жени.

Другите две обяснителни променливи са т.нар. „фиктивни“ или „индикаторни“ променливи (*dummy variables*). Променливата за икономическата и финансова криза приема стойност 1 за периода на кризата (в настоящето изследване за такъв период е приет 2008-2010 г. включително) и стойност 0 за останалия период. Втората фиктивна променлива е въвеждане на единната валута, със стойност 1, когато съответната страна вече е приела еврото и 0, когато използва националната си валута. Всички данни са календарно изгладени, а 2015 г. е референтна година за индексите (индексът за 2015 г. е 100).

## Емпирични резултати

Моделът на панелна регресия изучава взаимовръзката между индекса на оборота в промишлеността, от една страна, и съответните обяснителни променливи, от друга, като са формулирани следните хипотези за посоката на тяхното влияние:

**$H_0$ : Приемането на еврото няма ефект върху индустриалния оборот.**

**$H_A$ : Приемането на еврото има ефект върху индустриалния оборот.**

Моделът обхваща 1337 наблюдения, включващи седем страни - членки на еврозоната, за периода 2003 - 2018 г. Стойността на коригирания коефициент на детерминация е 0.298. В случая това означава, че обяснителните променливи – безработица, инфлация, приемане на еврото и

икономическа и финансова криза, могат да обяснят 29.8% от изменението в индекса на оборота в промишлеността – преработваща промишленост, а останалите 70.2% се дължат на други фактори (виж таблица 1).

Моделът достига статистическа значимост на нива значително под референтната стойност от 1%. Има убедителни доказателства, че алтернативната хипотеза е вярна и приемането на еврото оказва влияние върху производството. Променливите имат статистически значими коефициенти, с изключение на показателя за инфлация. Стандартните грешки също са задоволително ниски.

Данните показват негативна взаимовръзка между индекса и нивото на безработица. По този начин по-висока безработица означава по-нисък индекс на индустриалния оборот. Наблюдава се и силна отрицателна линейна връзка между икономическата и финансовата криза и производството. Това съвпада с твърдението на Malgarini (2011)<sup>15</sup>, че кризата е довела до значителен спад в производствената активност. Икономическата и финансова криза би влошила индекса на оборота в промишлеността средно с 3.7, при непроменени други индикатори.

Освен това, резултатите предполагат, че присъединяването към еврозоната има силен положителен ефект върху преработващата промишленост. Моделът разкрива, че индексът на индустриалния оборот на страните - членки на еврозоната от Централна и Източна Европа, се увеличава със 17 след приемане на еврото. Единната валута води до прозрачност на цените, по-ниски транзакционни разходи и гарантира стабилност на валутния курс. Следователно, еврото повишава конкуренцията и стимулира трансграничната търговия, което съответно води до по-висок производствен оборот.

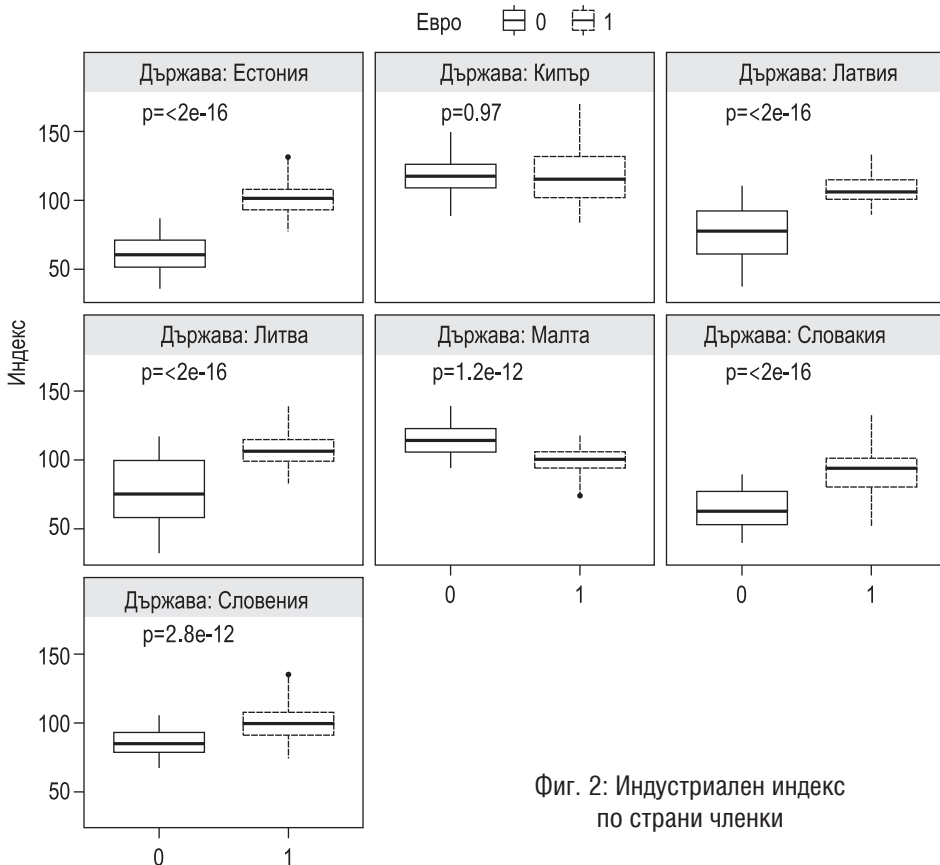
**Таблица 1: Регресионен модел**

	Коефициенти*			
	Estimate	Std. Error	z-value	Pr(>  t )
Константа	102.866	4.360	23.592	< 2.2e-16***
Приемане на еврото	17.071	1.077	15.850	< 2.2e-16***
Безработица	-1.928	0.150	-12.858	< 2.2e-16***
Инфлация	-0.284	0.195	-1.460	0.144
Икономическа и финансова криза	-3.669	1.210	-3.031	0.002

(\*) P-value < 0.01. Adjusted R<sup>2</sup> = 0.298.

<sup>15</sup> Malgarini, M. (2011). *Industrial production and confidence after the crisis: what's going on?*, Fifth Joint European Commission-OECD Workshop on International Development of Business and Consumer Tendency Surveys. [online] Available at: <http://www.oecd.org/sdd/leading-indicators/49016374.pdf>.

Данните по страни членки са анализирани с t-тест на Стюдънт с 95% доверителен интервал, за да се сравнят средните стойности на извадките съответно преди и след въвеждането на единната валута. Фигура 2 представя резултатите от проведения тест посредством диаграма тип „кутия“ (boxplot), както и съответните р-стойности. Като цяло се наблюдава значителна разлика между променливите преди и след присъединяване към еврозоната в посока повишаване на индекса на оборота в промишлеността. Единствено при Кипър средното ниво на индекса преди и след приемане на еврото не е статистически значимо, докато при Малта индексът намалява. Последното би могло да се дължи на факта, че годината на приемане на еврото в Малта е 2008 г., която дава началото на икономическата и финансова криза или да се дължи на спецификите на малтийската икономика. Малта е най-малката по площ страна - членка на еврозоната, която произвежда малка част от нуждите си и разчита в голяма степен на търговията със стоки и услуги. Общите резултати от t-теста съвпадат с направения извод от регресионния модел, а именно че въвеждането на еврото повишава производствения оборот.



Фиг. 2: Индустиален индекс по страни членки

## Заклучение

Общата европейска валута – еврото – укрепва единния пазар и повишава икономическата стабилност и растеж. Този символ на европейската идентичност предоставя възможности за бизнеса и пазарите. От друга страна, обаче, валутният съюз има своите предизвикателства. Поради това е важно да се анализират специфичните въздействия на еврото върху различните икономически и индустриални показатели. Този доклад цели да попълни литературата в областта на анализа на ефекта на еврото върху индекса на оборота в промишлеността, по-конкретно за преработващата промишленост.

Резултатите от това изследване показват силен положителен ефект от въвеждане на еврото върху производството в изважката от седем държави - членки на еврозоната от Централна и Източна Европа. В по-общ план направените изводи са в съответствие с предишни открития в литературата, показващи, че участието в Икономическия и паричен съюз може да има благоприятен ефект върху икономиките на държавите членки.

## Библиография

1. McKinsey. Manufacturing the future: the next era of global growth and Innovation, McKinsey Global Institute Report, 2012. [Online]
2. Available: [www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the\\_future\\_of\\_manufacturing](http://www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the_future_of_manufacturing)
3. [16] Naudé W., Szirmai, A. The importance of manufacturing in economic development: Past, present and future perspectives. UNU-MERIT
4. Working Papers, 2012-041, 2012.
5. insey. Manufacturing the future: the next era of global growth and Innovation, McKinsey Global Institute Report, 2012. [Online]
6. Available:[www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the\\_future\\_of\\_manufacturing](http://www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the_future_of_manufacturing)
7. [16] Naudé W., Szirmai, A. The importance of manufacturing in economic development: Past, present and future perspectives. UNU-MERIT
8. Working Papers, 2012-041, 2012.
9. McKinsey. Manufacturing the future: the next era of global growth and Innovation, McKinsey Global Institute Report, 2012. [Online]
10. Available: [www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the\\_future\\_of\\_manufacturing](http://www.mckinsey.com/insights/manufacturing/the_future_of_manufacturing)
11. [16] Naudé W., Szirmai, A. The importance of manufacturing in economic development: Past, present and future perspectives. UNU-MERIT
12. Working Papers, 2012-041, 2012.

13. Aiginger, K. (2012). *A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe*, WIFO Working Papers, (421), Austrian Institute of Economic Research (WIFO).
14. Baldwin, R., Di Nino, V., Fontagné, L., De Santis, R., Taglioni, D. (2008). *Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment*, Economic papers, (321).
15. Eun. C., Resnick, B. (2012). *International Financial Management*, 6<sup>th</sup> ed., New York: The McGraw-Hill, 42-49.
16. European Council, Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), *Report on economic and monetary union in the European Community (Delors Report)*, Unipub.
17. European Economic and Social Committee. (2013). *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery - Industrial Policy Communication Update*. COM (2012) 582 final.
18. Eurostat (2008). *NACE Rev. 2, Statistical classification of economic activities in the European Community*. European Communities.
19. Malgarini, M. (2011). *Industrial production and confidence after the crisis: what's going on?*, Fifth Joint European Commission-OECD Workshop on International Development of Business and Consumer Tendency Surveys. [online] Available at: <http://www.oecd.org/sdd/leading-indicators/49016374.pdf>.
20. Naudé, W., Szirmai, A. (2012). *The importance of manufacturing in economic development: Past, present and future perspectives*, MERIT Working Papers, (41).
21. Ottaviano, G., Taglioni, D., Di Mauro, F. (2009). *The Euro and the Competitiveness of European Firms*, Economic Policy, 24(57), 5-53.
22. Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.
23. Stiglitz, J. (2016). *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton & Company.
24. Westkämper, E. (2014). *Towards the re-industrialization of Europe: A Concept for Manufacturing for 2030*. Springer Berlin Heidelberg.
25. Žúdel, B., L. Melioris (2016). *Five years in a balloon: Estimating the effects of euro adoption in Slovakia using the synthetic control method*, OECD Economics Department Working Papers, (1317), OECD Publishing.
26. Симеонов, К. (2018), Икономически и парични съюзи - теории и практика, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“, 201-207.
27. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ С 326, 26.10.2012 г.
28. <http://ec.europa.eu/eurostat/> - страница на Евростат, статистическата служба на Европейския съюз.
29. <https://www.nsi.bg/> - страница на Национален статистически институт на Република България.

Разширяване,  
политика на  
добросъседство,  
сигурност



# Опитът от източното разширяване на Европейския съюз. Приоритетност на европейската интеграция.

Гергана Тошева

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*The current paper presents a research of the foreign policy line of Bulgaria between 1989 and 1999. The main aim is to verify whether the policy of five parliaments, that governed the country during the first decade of the post-communist transition, is characterized with continuity.*

*The research is based on primary resources – declarations and decisions of the National Assembly voted during the plenary sessions of the parliament.*

*The method that is used is content analysis.*

*The time framework is chosen because of its importance for the current development of Bulgaria. The beginning is 10<sup>th</sup> of November 1989 – when an inter-party coup d'etat is made and the leader of the state and the Communist party of long standing Todor Jivkov is ousted. This is the formal start of the transition in Bulgaria. The end is 10<sup>th</sup> of December 1999 when during the European Council Summit in Helsinki the heads of states and governments of the member states of the European Union decided to start the negotiation process for full membership with Bulgaria.*

*The actuality of the research derives from two main circumstances. First, there is post-accession crisis in the relations between the states from Central and Eastern Europe and the European Union. Second, the European perspective of the countries from the Western Balkans. The result from this research has the*



*potential to clarify whether deviations from the foreign policy line towards European integration are part of the reasons for the existence of the post-accession crisis. The experience from the Eastern Enlargement of the European Union through the Bulgarian case can contribute to define recommendations to the Western Balkans' states.*

*Based on the accumulated data from the protocols of the plenary sessions of the National Assembly is formed the conclusion that the European foreign policy priority is present in the declarations and the decisions of five out of four of the parliaments. Consequently, there is high degree of continuity of the foreign policy line of Bulgaria with only one deviation and it is highly unlikely exactly this deviation to be part of the reasons a post-accession crisis in the relations between Bulgaria and the European Union to emerge.*

*Taking into account the result from this research and the European perspective of the states from the Western Balkans it is highly recommendary for the European commission to foster sustainable political consensus between the main political parties for the European integration of the country and in this way can be prevented the emergence of political polarization on this topic.*

## **Въведение**

Докладът анализира външнополитическия курс на България в периода 1989 г. - 1999 г. Целта на разработката е да провери дали между политиката на петте състава на Народното събрание, управлявали през първото десетилетие на посткомунистическия преход, се регистрира приемственост. Изследването се основава на първични източници – декларации и/или решения на парламента. Методът, който се използва, е съдържателен анализ. Темпоралната рамка е избрана въз основа на значимостта ѝ за съвременното развитие на България. Началото е 10 ноември 1989 г. – формалният старт на прехода след осъществяването на вътрешнопартиен преврат, а краят бележи получаването на покана за започване на преговори за присъединяване на страната към Европейския съюз по време на Европейския съвет в Хелзинки от 10 декември 1999 г.

Актуалността на изследването произлиза, от една страна, от наличието на следприсъединителна криза в отношенията между Европейския съюз и страните от Централна и Източна Европа, включително и България, а от друга – от европейската перспектива на страните от Западните Балкани.

Резултатът от анализа на външнополитическия курс на България в периода 1989 - 1999 г. разполага с потенциала да разкрие дали девиации в него са част от причините за тази криза. Опитът от Източното

разширяване на Европейския съюз през българският случай може да допринесе за формулирането на препоръки към западноевропейските държави от Европейската комисия.

## Определения

Под външнополитически курс се разбира *„общото направление на външната политика, за насочеността ѝ към постигането на набелязана, далечна, трайна, стратегическа, генерална цел“*<sup>1</sup>. Той се формира от Народното събрание.

Според етимологичния речник на Българската академия на науките гумата „приемственост“ произлиза от глагола приемам. Нейното значение е *„последователно следване и развитие на някаква дейност“*<sup>2</sup>.

## Тридесет и петото Народно събрание

Вътрешнополитическият контекст след 10 ноември 1989 г. се характеризира с повишаване на етническото напрежение в страната. За генерирането на протестна вълна в страната, разделена на две ядра, допринася и решението на БКП от 29 декември 1989 г. за връщането на турско-арабските имена на българските граждани от турски етнически произход.

В страната се провеждат митинги, имащи противоположни искания. Едната част от протестиращите са българските граждани от турски етнически произход, които издигат лозунги за връщането на сменените им по време на възродителния процес от зимата на 1984 - 1985 г. имена. Другата част от протестиращите са обединени от становището, че не бива да се възстановяват турско-арабските имена на тези граждани.<sup>3</sup>

В тази обстановка на 15 януари 1990 г. народните представители в Тридесет и петото Народно събрание гласуват декларация, посветена на националния въпрос. Самият край на текста засяга външната политика на НРБ, която трябва да обезпечи *„активно участие на България*

---

<sup>1</sup> Стефанов, Г. (2006). *Външна политика. Дипломация. Теория и практика*. София: Сиела, с.25.

<sup>2</sup> Георгиева, Ц. (2012). *Кратък речник на историческите понятия*. София: Просвета, с.709.

<sup>3</sup> Калинова, Е. (2019). *„Възродителният процес“ - интегриращ или дезинтегриращ фактор в началото на 90-те години на XX в. В: Краят на студената война и европейската интеграция/ дезинтеграция през 90-те години на XX век*. Сборник в чест на 65-ата годишнина на проф. Искра Баева. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

*във взаимноизгодно международно сътрудничество на Балканите и в Европа, за точно и добросъседско изпълнение на поетите от нашата страна задължения, за преодоляване на международната изолация и приобщаването на страната ни към изграждащия се общоевропейски дом*<sup>4, 5</sup>

Стенограмите от пленарното заседание от 15 януари 1990 г. предоставят възможност да се направи извод относно външната политика на България. Декларацията на парламента потвърждава, че страната все още се придържа във висока степен към сателитно външнополитическо поведение. Показател за това е използването на фрази, чиито автор е съветският лидер Михаил Горбачов и касаят външната политика на СССР.

Като заключение се формира изводът, че външнополитическият курс, зададен от 35-ото НС, не определя европейската интеграция като стратегическа цел за България.

## **Сегмо Велико Народно събрание**

Външнополитическият курс на България е дефиниран с решенията на 7-ото ВНС от 22 декември 1990 г. за членство на страната в ЕО и приобщаването към Съвета на Европа. Приемането на двете решения се осъществява без да е проведен парламентарен дебат. Документът за членството на България в ЕО е гласуван с 210 гласа „за“ и един „въздържал се“ от 400-членния състав на 7-ото ВНС. Решението за присъединяването на страната към Съвета на Европа е подкрепено от 199 гласа „за“, двама „против“ и трима „въздържал се“<sup>6</sup>.

Двете решения за членство в ЕО и Съвета на Европа представляват израз на желанието за приобщаването на страната към европейските структури, градени след края на Втората световна война и функциониращи на основата на споделени фундаментални ценности и принципи за гържавността и отношенията между гържавата и гражданите. Това е моментът, от който е възможно да се говори за преориентацията на България към евроинтеграция.

---

<sup>4</sup> Фразата „общоевропейски дом“ се приписва на Михаил Горбачов. Той я използва за първи път в интервю пред френски журналисти през 1985 г., малко преди да осъществи държавно посещение във Френската република. Тя е идея от външнополитическата концепция на Горбачов, наречена „новото политическо мислене“, официално представена на Двадесет и седмия конгрес на ЦК на КПСС, проведен на 25 февруари 1986 г. Същността на тази нова външнополитическа линия на Съветския съюз е в провъзгласяването на общочовешките ценности за по-висши от класовите и предотвратяването на ядрен конфликт за по-важно от победата на социализма и комунизма по света (Надя Бояджиева, 2017).

<sup>5</sup> 35 НС, 15 януари 1990 г.

<sup>6</sup> 7-о ВНС, 22 декември 1990 г.

Като обобщение може да се направи изводът, че в официалните документи на българския парламент се съдържа евроинтеграционния външнополитически приоритет.

## **Тридесет и шесто Народно събрание**

Външнополитическият курс на страната получава развитие на 21 декември 1993 г., когато депутатите гласуват Декларация за започване на преговорите за присъединяване на България в НАТО и ЗЕС. Народните представители изтъкват, че този документ е потвърждение на „суверенната политика на Република България за приобщаване към европейските и евроатлантическите структури за сигурност“<sup>7</sup>. В текста се съдържа позицията, че „36-ото Народно събрание на Република България се обявява за продължаване на усилията за използване на възможностите за сътрудничество, които предлагат НАТО и ЗЕС, с цел при бъдещо разширяване на тези организации, България да се присъедини към тях при пълно зачитане на националните интереси“<sup>8</sup>.

Като обобщение може да се направи изводът, че в рамките на управлението на правителството на проф. Любен Беров 36-ото НС приема една декларация, която доразвива външнополитическия курс на България. Този документ касае обезпечаването на националната сигурност в нейния отбранителен аспект, тъй като се заявява желание за членство в два по своята същност отбранителни пакта – НАТО и ЗЕС. Тази позиция представлява принципна демонстрация на вече протичащия процес на преориентация на българската външна политика, тъй като НАТО почти половин столетие е разбрана и възприемана като заплаха и враг, а с тази декларация се заявяват аспирации за придобиване на статут на гържава - членка на организацията.

В светлината на тези факти може да се направи заключението, че външнополитическият курс на България се характеризира с косвени показатели за преориентация, макар евроинтеграционният приоритет да не присъства в декларацията на този парламент.

## **Тридесет и седмо Народно събрание**

Тридесет и седмото Народно събрание приема няколко документа, с които е доразвит външнополитическият курс на страната. На 5 октомври 1995 г. 37-ото НС приема декларация по повод решението на Съвета на министрите на Европейския съюз за включването на България в негативния списък за визовия режим. В нея се заявява, че „България

---

<sup>7</sup> 36-о НС, 21 декември 1993 г.

<sup>8</sup> 36-о НС, 21 декември 1993 г.

остава вярна на политиката си за интегриране в Европейския съюз, която се опира на консенсус между основните политически сили“<sup>9</sup>. Българският парламент „протестира срещу това решение, което продължава дискриминационното отношение към България във визовата област от страна на държавите - членки на Европейския съюз“<sup>10</sup>. В текста се заявява, че народните представители от всички парламентарно представени партии са обезпокоени от т.нар. визово разделение. Декларира се ангажирамент от страна на депутатите за предприемане на необходимите законодателни мерки и за осъществяване на парламентарен контрол с цел прилагането на изискуемите европейски стандарти в областта на визовата и миграционната политика.

На 1 декември 1995 г. народните представители приемат решение за подаване на официална молба за членство на България в Европейския съюз.<sup>11</sup>

Изнесените факти разкриват активността на 37-ото НС в изясняването на външнополитическия курс на България към евроинтеграция, като крайна стратегическа цел. Народните представители изразяват притеснението си от т.нар. визово разделение, което разполага с потенциала да доведе до маргинализиране на България по пътя на присъединяване. Категорично заявено е придържане към политиката за интегриране на страната към ЕС. Формалната декларация е облечена с решение на НС за подаването на официална молба за членство в ЕС през месец декември 1995 г. Този акт е в съответствие с тенденцията, характеризираща отношенията между страните от Централна и Източна Европа и ЕС, тъй като и останалите държави предприемат подобни действия.

В заключение може да се направи изводът, че 37-ото НС приема декларация и решение, които съдържат евроинтеграционния външнополитически приоритет.

## **Тридесет и осмо Народно събрание**

Съставът на Тридесет и осмото Народно събрание приема няколко декларации, които допринасят за формирането на външнополитическия курс на България.

Първата е Декларацията за национално съгласие от 8 май 1997 г. Според нейното съдържание народните представители заявяват своята подкрепа за излизане от политическата, икономическата и морал-

---

<sup>9</sup> Стенографски дневници, книга 32, сесия 3, л. 62.

<sup>10</sup> Стенографски дневници, книга 32, сесия 3, л. 62.

<sup>11</sup> Стенографски дневници, книга 40, сесия 3, л. 133.

ната криза, в името на което декларират намерението си да търсят „непрестанно конкретно съгласие помежду си по основни национални проблеми“<sup>12</sup>. Изброени са седем пункта, по които депутатите са постигнали консенсус. Последните два се отнасят до външната политика на страната. Точка шест касае подкрепата за „пълноправното членство на България в ЕС и всички конкретни условия в тази насока“<sup>13</sup>.

Вторият документ, оформящ външнополитическия курс на страната, е от 23 юли 1997 г. и се нарича Декларация за преговорите за присъединяване към ЕС. С нея „Народното събрание на Република България заявява, че кандидатурата на България за членство в ЕС е дългосрочна стратегия, подкрепена с ясен национален консенсус, трайно да се изгради правова държава и социална пазарна икономика, както и да се увеличи благосъстоянието на българските граждани“<sup>14</sup>. Като точка втора от текста народните представители изразяват готовност да разглеждат законодателни проекти, свързани с хармонизирането на българското право с европейското, с предимство. Третата точка е посветена на позицията на България по отношение на старта на преговорния процес. Депутатите декларират, че едновременното начало на преговорите за присъединяване с всички страни кандидатки би предотвратило създаването на нови разделителни линии в Европа. Предоставянето на равен старт разполага с потенциала да даде „силен тласък на усилията за пълна интеграция на България към ЕС“<sup>15</sup>.

Третият документ е Декларацията на Народното събрание относно изострянето на кризата в Косово и намесата на международната общност, приета на 25 март 1999 г. В самото начало на текста се заявява, че българският парламент „се солидаризира с позицията по кризата в Косово, изразена от Съвета на Европейския съюз от 24 март 1999 г. в Берлин“<sup>16</sup>. Народните представители заявяват, че България няма да участва във военните действия нито пряко, нито косвено. Правителството на Съюзна република Югославия е призовано да подпише споразумението за установяване на мир и по този начин да се предотврати допускането на нови човешки жертви и инфраструктурни разрушения. В края на декларацията „Република България потвърждава цивилизационния си стратегически избор за пълноправно членство в НАТО“<sup>17</sup>.

Посочените официални документи на 38-ото НС разкриват висока степен на активност в областта на външната политика и дефинират

---

<sup>12</sup> 38-о НС, 8 май 1997 г.

<sup>13</sup> 38-о НС, 8 май 1997 г.

<sup>14</sup> 38-о НС, 23 юли 1997 г.

<sup>15</sup> 38-о НС, 23 юли 1997 г.

<sup>16</sup> 38-о НС, 25 март 1999 г.

<sup>17</sup> 38-о НС, 25 март 1999 г.

параметрите на външнополитическата дейност на правителството. Формираният се посредством декларациите на българския парламент външнополитически курс на страната има няколко основни пункта. Първият е провеждането на политика, основана на постигнат консенсус между основните парламентарно представени политически сили. Това обстоятелство е *conditio sine quo* non поради политическата криза, в която се намира България в първите месеци на 1997 г.<sup>18</sup> Вторият пункт е свързан с категорично заявеното желание за пълноправно членство в ЕС като стратегическа външнополитическа цел. Предоставянето на равен старт на преговорния процес за присъединяване към ЕС се възприема като катализатор на процеса на реформи в страната. Категорично се изразява настояването на парламента към правителството за засилване на сътрудничеството с НАТО с оглед достигане до пълноправно членство. Третият пункт демонстрира високата степен на съгласие със и присъединяване към външнополитическата позиция на ЕС по въпроса на кризата с Косово, което е индикатор за фактическата преориентация на българската външна политика. В заключение може да се направи изводът, че в декларациите на 38-ото НС присъства евроинтеграционният приоритет.

## Заклучение

Въз основа на представените данни може се обобщи, че евроинтеграционният външнополитически приоритет фигурира в декларациите и/или решенията на четири от петте състава на Народното събрание. Следователно се наблюдава висока степен на приемственост във външнополитическия курс на България с едно отклонение по време на остатъчния мандат на 35-ото НС, което не приема официален документ,

---

<sup>18</sup> Генезисът на политическата криза от началото на 1997 г., ескалирала до насилственото проникване на граждани в сградата на Народното събрание, е икономическата криза, стартирала през 1996 г. Тя има няколко аспекта. Първият е т.нар. хлебна криза, характеризираща се с недостиг на жито за българския пазар, тъй като то е изнесено и продадено извън страната от частни фирми. Вторият аспект е банковата криза, при която значителен брой български банки фалират, поради липса на ликвидност. Финансовият им ресурс не е възстановен, като в резултат се появява фигурата на т.нар. кредитни милионери - изтеглили огромни суми кредит, които не връщат. Третият аспект на икономическата криза е галопиращата инфлация, която, от една страна, стопява спестяванията на българските граждани, а от друга - понижава изключително много покупателната способност на населението. Тези фактори, комбинирани с високата степен на недоверие към управляващата партия на бившите комунисти, кумулативно довеждат до бързо разрастващо се недоволство, включително пътни блокади в някои части на страната. Кулминацията е на 10 януари 1997 г., когато протестиращите пред сградата на НС я шурмуват. Решение на политическата криза се намира на проведената на 4 февруари 1997 г. Консултативен съвет по национална сигурност при президента Петър Стоянов, в рамките на който БСП се отказва от конституционно установеното ѝ право да състави ново правителство. Постигнат е компромис всички парламентарно представени партии да се откажат от възможността да конституират кабинет и да се премине към процедура за провеждане на предсрочни парламентарни избори, за да бъде редуцирано недоволството (Калинова и Баева, 2010).

дефиниращ европейската интеграция на страната като стратегическа цел на външната политика.

Поради това може да се направи заключението, че е много малка вероятността нарушения във външнополитическия курс на страната да са част от причините за съществуването на следприсъединителна криза в отношенията между България и ЕС.

Имайки предвид изводите от направеното изследване и европейската перспектива на страните от Западните Балкани, е препоръчително Европейската комисия да насърчава достигането до устойчив вътрешнополитически консенсус между основните политически партии относно присъединяването им към ЕС и по този начин да се предотврати появата на политическата поляризация по този въпрос.

### **Библиография:**

1. Ангелов, Г. и колектив (2004). *Анатомия на прехода. Стопанска политика на България от 1989 до 2004*. София: Сиела.
2. Апостолов, А. (2018). *Еволюция на концепцията за разширяване на НАТО в периода 1990-1997 г. В: Реформи и реформени инициативи в България и света през XX век*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
3. Бояджиева, Н. (2013). *Русия - НАТО и средата за сигурност след Студената война. Част първа 1989-1999*. София: Издателство „Даниела Убенова“.
4. Георгиева, Ц. (2012). *Кратък речник на историческите понятия*. София: Просвета.
5. Дайнов, Е. (1999). *Преходът 1989-1999. Вместо история*. Планета - 3: София.
6. Дайнов, Е. (2000). *Политическият дебат и преходът в България*. Фондация „Българска наука и култура“.
7. Дайнов, Ев. (2015). *Началото на прехода. Записки по революцията. Том 2. 1989-1996*. Милениум.
8. Дайнов, Е. (2017). *Записки по революцията (1997-2017). Том 3*. София: Ера.
9. Стефанов, Г. (2006). *Външна политика. Дипломация. Теория и практика*. София: Сиела.
10. Бояджиева, Н. (2017). *Международни отношения*. София: Албатрос.
11. Проданов, В., Тодоров, А., Аврамов, Й. и Иванова, В. (2009). *Българският парламент и преходът*. София: Сиела.
12. Калинова, Е. (2019). „Възродителният процес“ - интегриращ или дезинтегриращ фактор в началото на 90-те години на XX в. В: *Краят на студената война и европейската интеграция/дезинтеграция през 90-те години на XX век*. Сборник в чест на 65-ата годишнина на проф. Искра Баева. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“



13. Калинова, Е. И. Баева (2010). *Българските преходи 1939 - 2010*. София: Парадигма.
14. Минчев, О. (2016). *Отломки от огледалото. Преходът като текст. Том 1*. Институт за регионални и международни изследвания.
15. Минчев, О. (2016). *Отломки от огледалото. Преходът като текст. Том 2*. Институт за регионални и международни изследвания.
16. 35-о НС, 15 януари 1990 г.
17. 35-о НС, 8 февруари 1990 г.
18. 7-о ВНС, 22 декември 1990 г.
19. 36-о НС, 21 декември 1993 г.
20. Стенографски дневници, книга 32, сесия 3.
21. Стенографски дневници, книга 40, сесия 3.
22. 38-о НС, 8 май 1997 г.
23. 38-о НС, 23 юли 1997 г.
24. 38-о НС, 25 март 1999 г.

# Политиката на разширяване в приоритетите на българското, австрийското и румънското председателство на Съвета на ЕС

Лилия Маркова

---

Категора „Международни отношения“,  
Университет за национално и световно стопанство

## **Abstract**

*Enlargement policy has been identified as a key EU policy by many analysts. The EU owes its successful development and its attractiveness to the acceptance of new member states that share the common values of the founding countries. By the beginning of the 21<sup>st</sup> century, most European countries were members of the EU, except those in the Western Balkans and some other European countries. At the Thessaloniki Summit in 2003, European leaders declare their support for the democratization and stabilization of these countries and their development with a view to their EU accession. This Summit marks the beginning of the Stabilization and Association Process (SAA), which aim is to prepare the countries of the region for full EU membership and bring them closer to the EU economically, politically and socially. Each country's progress is individual and depends on both political leadership and the implementation and implementation of the necessary reforms according to the Copenhagen criteria.*

*Accepting the Western Balkan countries as EU member states is not an easy task as it is about fulfilling criteria, but also about support from the member states, which is not unconditional. The EU is in a deep crisis and is more divided than ever. Future enlargement seems to be frozen for the foreseeable future, and neither the Heads of State nor the member states are sure what to do next. This makes the EU less attractive to Balkan countries, which are not making rapid progress towards European integration. EU incentives can make more sense with a supportive internal political elite. One of the major drawbacks of the Commission's approach was its unwillingness to set specific dates for the*

*negotiations of the two parties. Candidate countries are participating in a reform process without a clear end, except for a declaration of 'belonging' to the European family.*

*The Credible Enlargement strategy from February 2018 is a document that links the enlargement and its absorption in the Union itself. It is aimed at the candidates for membership and the EU itself. This shows the Western Balkans countries that the region is important to the EU, but that there is only one path to membership. The document has a major drawback - it is unfair in terms of the settlement of bilateral disputes resulting from the disintegration of Yugoslavia, that are already internal to the EU, with the adoption of Slovenia and Croatia. The national veto on the accession process is a serious stumbling block to enlargement.*

*A radical change in the approach of the newly elected European institutions to the Western Balkans enlargement is unlikely to happen. How successful the new strategy will depend on whether these countries can (or wish) to fulfill the requirements. All of these developments will happen in an atmosphere of significant change and influence, both necessary and unpredictable.*

Политиката на разширяване е сочена като ключова за Европейския съюз (ЕС) от много анализатори. ЕС дължи успешното си развитие и притегателната си сила на приемането на нови членове, споделящи общите ценности на държавите основателки. Към началото на 21-ви век по-голямата част от европейските държави членуват в ЕС, с изключение на тези от региона на Западните Балкани и някои други държави от Европа.<sup>1</sup> На Срещата на върха през 2003 г. в Солун европейските лидери заявяват подкрепата си за демократизацията и стабилизацията на тези държави и развитието им с оглед присъединяването им към ЕС. Тази среща поставя началото на процеса за стабилизация и асоцииране (ПСА), чиято цел е да подготви държавите от региона за пълноправно членство в общността и да ги приближи в икономически, политически и социален аспект към ЕС. Напредъкът на всяка една страна е индивидуален и зависи както от политическото ръководство, така и от въвеждането и изпълнението на необходимите реформи, съгласно копенхагенските критерии.

Тези три председателства са избрани поради това, че във фокуса на вниманието и приоритетите им са политиката на разширяване и

---

<sup>1</sup> „Западни Балкани“ се налага като понятие в края на 90-те години на 20-и век. То включва отделните се от СФРЮ държави: Босна и Херцеговина, Сърбия, Черна гора, Р Македония, Хърватия, Косово, както и Албания, която не е била част от Югославската федерация, и изключва Словения. Целта на понятието е да обособи държавите в тази част на Балканския полуостров, които по това време не са част от ЕС.

Другите посочени държави са Швейцария, Норвегия и Исландия, те не са държави членки на ЕС.

регионът на Западните Балкани. С подновения акцент върху региона отново на дневен ред са поставени положителните и тревожните развития в региона, както и въпросът за мястото на държавите от региона в ЕС, доколко са готови те за членство в блока и няма ли да внесат повече проблеми и нестабилност, отколкото да „приемат“ демокрация и стабилност.

В приетата през февруари 2018 г. нова стратегия за Западните Балкани, озаглавена „Правдоподобна перспектива за присъединяване“, е залегнал „индивидуалният подход“<sup>2</sup> към региона. Това е геостратегическа инвестиция в стабилна и обединена Европа, базирана на общи ценности, мощен инструмент за насърчаване на демокрацията, върховенството на закона и зачитането на основните права. Надеждната перспектива за присъединяване е ключовият двигател на трансформацията в региона и по този начин засилва колективната интеграция и сигурност. Важно е да се отбележи, че въпреки че препотвърждава основна политика и дългосрочен европейски ангажимент, стратегията поставя акцент върху сигурността, с оглед капацитета на общността за продължаващо разширяване. Към настоящия момент само Сърбия и Черна гора са започнали предприсъединителни преговори. Със силна политическа воля, осъществяване на реални и продължителни реформи и окончателни решения на съществуващите спорове със съседите те биха могли да бъдат готови за по-скорошно приемане.

## **1. Приоритетът „Европейска перспектива и свързаност за Западните Балкани“ на Българското председателство**

Република България поема за първи път Председателството на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г. под мотото „Съединението прави силата“ в труден за Съюза момент. Осъзнавайки това като възможност за страната и неспокойния регион в съседство, министърът на Българското председателство Л. Павлова и премиерът Борисов многократно са заявявали, че това председателство е балканско, с надежда тази политическа линия да бъде продължена от Австрийското председателство през втората половина на 2018 година.

Западните Балкани трябва да станат част от Европейския съюз. Основният стремеж на България като председател е подпомагане на

---

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. 06.02.2018 'A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans', p. 8.  
[https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/39711/credible-enlargement-perspective-and-enhanced-eu-engagement-western-balkans\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/39711/credible-enlargement-perspective-and-enhanced-eu-engagement-western-balkans_en)

придвижването на всички държави от региона напред по техния европейски път, като се отчита фактът, че този процес е основан на принципа на индивидуалния напредък, на изпълнението на установените критерии и прилагането на необходимите реформи. Реализирането на амбициозни реформи се насърчава и се полагат усилия за създаване на политическа среда, благоприятстваща реализирането на стратегическите цели за изграждане на стабилен и проспериращ регион, подчинен на европейските правила и ценности.<sup>3</sup>

Потвърждаването на ангажираността на ЕС към Западните Балкани и тяхната европейска перспектива е от решаващо значение за региона и общността. Българските усилия в рамките на председателството (и не само) са насочени към духа на добросъседските отношения и регионалното сътрудничество. Предоставянето на реална европейска перспектива за Западните Балкани, включително двустранният диалог, изпълнението на копенхагенските критерии и прилагането на решителни реформи, е от ключово значение както за региона, така и за Европейския съюз. Политиката за разширяване на ЕС като цяло е приоритетна за Българското председателство, защото тя продължава да бъде най-ефективният инструмент за гарантиране на мир, стабилност и просперитет в Западните Балкани. Задълбочаването на регионалното сътрудничество, развитието и поддържането на добросъседски отношения са високо ценени, поради което основните цели на председателството са свързани със засилване на партньорствата на всички нива, основани на интегриран подход и сътрудничество.

Един от най-големите успехи на Българското председателство, наред с връщането на темата за разширяването на ЕС в посока Западни Балкани в дневния ред, е срещата на върха в София, проведена през май 2018 г. Доказателство за успешната работа по този приоритет е декларацията от София, която потвърждава подкрепата за върховенството на закона, доброто управление и свързаността в държавите от региона. Страната ни е посветена и работи усилено за утвърждаването на дневния ред, установен с декларацията, с оглед фактическото приближаване на държавите от региона към ЕС на базата на диференциран подход към всяка една от тях. Тя стъпва върху решенията от срещата в Солун 2003 г. и потвърждава недвусмислената подкрепа за европейската перспектива на тези държави. Въз основа на постигнатия досега напредък партньорите от Западните Балкани отново представят европейската перспектива като свой стратегически избор, за да засилят своите усилия и необходимостта от взаимна подкрепа. От друга страна, както посочва Любомир Кючуков, от гледна точка на мотивите на ЕС за интеграция „нашето председателство

---

<sup>3</sup> Програма на Република България за Председателството на Съвета на Европейския съюз.  
<https://eu2018bg.bg/bg/programme>

показа, че основният интерес на Европа е не интеграция, а сигурност. Европа е загрижена за собствената си сигурност, не за разширяването. В Декларацията от София отсъстват две ключови понятия – в сравнение със солунския дневен ред и със стратегията на ЕК – понятията „разширяване“ и „членство“. Към нея ще се реферира като към нещо, което не обещава членство.<sup>4</sup>

Европейският съюз е решен да засили и ускори ангажимента на всички равнища за подкрепа на политическата, икономическата и социалната трансформация в региона, включително чрез помощ, основана на осезаем напредък във върховенството на закона, както и в социално-икономическите реформи чрез партньорите от Западните Балкани. Съюзът приветства ангажимента на регионалните политически лидери и за върховенството на закона, особено борбата с корупцията и организираната престъпност, доброто управление, както и зачитането на правата на човека и малцинствените права. Ефективното прилагане на реформите се опира на тези основи, а гражданското общество и независимите медии изграят решаваща роля в процеса на демократизация.<sup>5</sup>

Държавите от Западните Балкани трябва да действат решително. Присъединяването е и винаги ще бъде процес, основан на заслуги, изцяло зависим от обективния (постигнат по определени критерии) напредък на всяка една страна. Тези държави, подобно на всички други, които са изявявали желание за членство, ще могат да се присъединят към ЕС, след като бъдат изпълнени критериите на член 49 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), включително копенхагенските критерии<sup>6</sup>. Въпреки че днес никоя от тези държави не отговаря на тези критерии, регионът е изминал дълъг път от края на 90-те години. Постигнат е значителен напредък както по отношение на реформите, така и в преодоляването на наследството от войните. Все още има нерешени двустранни спорове между държавите в региона, които ЕС няма да приеме да бъдат внесени в общността. Не на последно място, присъединяването към ЕС е избор, който зависи от политическата воля на държавите кандидатки и от подкрепата на техните граждани.

---

<sup>4</sup> Интервю на автора с Любомир Кючуков, проведено на 05.10.2018 г.

<sup>5</sup> Sofia Declaration, 17 May 2018. EU-Western Balkans Summit - [https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf)

<sup>6</sup> Договорът за ЕС (Договор от Маастрихт) е подписан през февруари 1992 г. и влиза в сила от 01.11.1993 г. Чл. 49 гласи че „Всяка европейска държава, която зачита ценностите, посочени в член 2, и се ангажира да ги насърчава, може да поиска да членува в Съюза [...] Държавата заявител подава молбата си до Съвета, който се произнася с единодушие след консултация с Комисията и след одобрението на Европейския парламент, прието с мнозинство от неговите членове. Вземат се предвид критериите за присъединяване, одобрени от Европейския съвет.“

Консолидиран текст на договора за Европейския съюз.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:12012M049>

## **2. Мястото на приоритета „разширяване“ в посока Западни Балкани в следващите две председателства**

### **2.1. Австрия: „Стабилност в европейското пространство – перспектива за членство за ЗБ/ЮИЕ“<sup>7</sup>**

Австрия председателства Съвета на ЕС за трети път през втората половина на 2018 г. - този път под мотото „Европа, която защитава“. Австрийското председателство работи по голям брой сложни законодателни досиета, когато Съюзът е изправен пред предизвикателства като преговорите за излизането на Обединеното кралство от ЕС и важни решения за многогодишната финансова рамка за периода 2021 - 2027 г.<sup>8</sup>. Важен аспект от работата на Австрийското председателство се отнася до изборите за Европейски парламент, проведени в края на май 2019 г. С приближаването на крайния срок на парламентарния мандат Австрия трябва да отговаря на високи очаквания за напредък, в момент, в който много отворени законодателни предложения трябва да бъдат приключени.

С оглед подкрепа за сближаването си с ЕС държавите от Югоизточна Европа все повече се включват в европейските процеси. Предприети са инициативи за насърчаване на регионалното сътрудничество в процеса на интеграция в ЕС и за разрешаване на дългогодишни двустранни спорове в региона<sup>9</sup>. Въпреки това акцентът на Австрийското председателство остава встрани от Западните Балкани и евентуалното им присъединяване към ЕС. Това е председателство на държава, чиито разбирания за Югоизточна Европа са по-предпазливи. Австрия поставя акцент върху общата европейска сигурност, преодоляването на последствията от мигранската вълна и криза и осигуряването на бъдещия облик на ЕС след напускането на Обединеното кралство, както и запазването на целостта му. Присъединяването на държави, принадлежащи към регион с бурно и неспокойно минало, които все още не са разрешили споровете помежду си и биха добавили голяма доза несигурност в общността, в момент на важни избори за Парламент и Комисия, не е сред първите приоритети на Австрийската държава. Според Евробарометър от пролетта на 2018 г. Австрия е държава

---

<sup>7</sup> „A Europe that protects“ - Priorities of the Austrian Presidency of the Council of the European Union - <https://www.eu2018.at/agenda-priorities/priorities.html>

<sup>8</sup> 18-месечна програма на Съвета (1 януари 2019 г. - 30 юни 2020 г.), стр. 3. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/bg/pdf>

<sup>9</sup> Austrian Presidency of the Council of the European Union in the second half of 2018. <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/european-policy/eu-presidency-2018/>

вата членка, която е най-скептично настроена спрямо разширяване на Съюза през следващите години: само 24% от австрийците са „за“<sup>10</sup>. Изследването и резултатите от него са показателни по отношение на подгребата на приоритетите на различните държави членки и разминаването в тях въпреки общите програми на „тройките“ председателства.

## 2.2. Румънското председателство: разширяване на ЕС към Западните Балкани

Румъния се присъединява към ЕС заедно с България в началото на 2007 г. Като нова държава членка, в рамките на своето председателство Румъния настоява за подчертаване перспективата за членство на държавите от Западните Балкани. Румънският министър на европейските въпроси Джордж Чамба казва, че една от основните задачи на румънското председателство е засилването на посланието за единство на ЕС след оттеглянето на Обединеното кралство.<sup>11</sup> Мотото „Кохезия, обща европейска ценност“ е възплъщение на желанието на румънската държава да докаже, че то (единството) трябва да бъде доминиращо. Разширяването на ЕС, което едва напредва след присъединяването на Хърватия през 2013 г. „е на първо място в нашия дневен ред, ние сме деца на разширяването, знаем много за стойността на разширяването“<sup>12</sup>. Този въпрос трябва да бъде придвижван съвместно, тъй като всички държави - членки на ЕС, независимо от тежестта и влиянието си в Съюза, са в това обединение именно защото напредък може и трябва да бъде осъществяван заедно и съвместно. Въпросът за разширяването е част от програмата на триото<sup>13</sup> и там трябва да се използват всички възможности. Все още има разнопосочни мнения в някои държави членки, но Румъния ще продължава да съдейства с необходимото за придвижването на тези въпроси, което не отменя задъл-

---

<sup>10</sup> Standard Eurobarometer 89 Report, p. 25. The views of Europeans on the European Union's Priorities. Spring 2018.

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

<sup>11</sup> Radosavljevic, Z. Romanian EU Presidency to push Western Balkans case, minister says. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/romanian-eu-presidency-to-push-western-balkans-case-minister-says/>

<sup>12</sup> Пак там.

<sup>13</sup> Рамката за съдържанието на работата за председателството на Съвета зависи от редица фактори. След влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. групи от три държави членки („трио председателства“) разработват обща работна програма за период от 18 месеца. Този механизъм за координация за по-дълъг период от време цели непрекъснатост на работата на Съвета. Румъния е част от триото председателства с Финландия (втората половина на 2019 г.) и Хърватия (първата половина на 2020 г.).



жението на държавите от региона да осъществят собствените си реформи.

Интеграцията и свързаността на Западните Балкани бяха основен приоритет на Българското председателство през първата половина на 2018 г., но въпросът беше по-малко важен за Австрийското председателство. Държавите, които поемат следващите председателства след Румъния, са Финландия и Хърватия. Областите от особено значение за Финландия са укрепването на общите ценности и върховенството на закона, превръщането на ЕС в по-конкурентоспособен и социално приобщаващ съюз. За Финландия е от изключителна важност укрепването на позицията на ЕС като лидер в действията в областта на климата, както и защитата на основните принципи на европейската интеграция: мир, сигурност, стабилност и просперитет. Хърватия като най-новата държава членка, която се присъединява към ЕС, покрила по-завишените и преструктурирани критерии за държавите от региона на Западните Балкани, многократно е заявявала подкрепата си за разширяването в посока на региона и включването на бившите югославски републики в европейските и евроатлантически структури. Очаква се известно разместване и пренареждане на приоритетите на хърватското спрямо Финландското председателство, още повече че за Хърватия, подобно на България и Румъния, това ще бъде първо председателство на Съвета на ЕС и своеобразен тест за политическата воля и лидерите на една нова и различна държава членка.

### **3. Имат ли място Западните Балкани в ЕС?**

Държавите - членки на ЕС, остават разделени по въпроса за разширяването и поради загрижеността за консолидирането на европейските норми и право в държавите, присъединили се през 2004 - 2013 г. Самият регион на Западните Балкани предизвиква съмнения и поражда разделения между стари и нови държави членки и миналото на сегашните независими държави, които го съставляват. Това неизбежно води до страх от по-нататъшни сблъсъци, ако някои западнобалкански държави се присъединят твърде бързо към Съюза.

Общественото мнение също изглежда разединено. Според Евробарометър от 2018 г. 44% от обществената подкрепа на ЕС е „за“ по-нататъшно разширяване на ЕС в следващите години, докато 46% е против.<sup>14</sup> Подкрепата е съсредоточена предимно в новите държави членки от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Освен това много европейски лиде-

---

<sup>14</sup> Standard Eurobarometer 89 Report, p. 4. The views of Europeans on the European Union's Priorities. Spring 2018.

<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

ри, сред които е и френският президент Макрон, искат първо реформиране на Съюза, преди да продължат с разширяването. Брюксел е изправен пред дилемата за съвместяване на различни позиции в своите планове за разширяване. Необходимо е повече доверие към Западните Балкани, за да се засили привлекателността на европейския модел за справянето с външни влияния и да се покаже жизнеността на ЕС след Брекзит, особено като се има предвид продължителния предприсъединителен период на тези държави. Оттеглянето на Обединеното кралство ще окаже въздействие върху преразглеждането на глобалната роля на ЕС и ангажирането му със Западните Балкани. В същото време, тъй като не може да ускори процеса твърде много, предвид резервите на много държави членки, подходът на Европейската комисия изглежда е да остави Западните Балкани в състояние на неопределеност, където развитието на присъединяването се основава на напредък и без определяне на (крайни) срокове. Разширяването остава мощен механизъм във външнополитическия инструментариум на ЕС. Тази политика позволява на блока да има значително влияние върху съседските си отношения, ако перспективата за присъединяване остане реална. Както се вижда от положените усилия, ЕС осъзнава значението на Западните Балкани и се опитва да използва своите инструменти за справяне с регионалните проблеми, най-вече по отношение на сигурността. Напредъкът се възпрепятства както от нерешените проблеми в региона и вътрешните спорове на ЕС, така и от опасенията за приемане на по-нестабилни държави в общността.

Голяма част от западнобалканските политически лидери избират да продължават да симулират изпълнението на реформи без реалното им прилагане с цел сумите, отпуснати по европейските предприсъединителни фондове да не спират. Западните Балкани стават свидетели на силно влошаване на перспективите за демократизация през последните няколко години. Въпреки че има изключения – по-специално, голяма степен мирното предаване на властта в Македония през 2017 г., след продължителна борба за власт – цялостната картина не е много оптимистична от гледна точка на демокрацията. Регионът на Западните Балкани предлага много предизвикателства, като двете основни са необходимостта от реформи и поддържането на добросъседски отношения. Основна пречка пред Сърбия е нормализирането на отношенията с Косово, като ЕС очаква да види обвързващо споразумение, преди Белград да (може да) приключи предприсъединителните си преговори. Нерешените гранични въпроси е необходимо да бъдат изяснени, за да не се стигне до повторен „внос“ на конфликт подобно на словенско-хърватския спор за делимитацията на Пиранския залив, който все още не е окончателно разрешен задоволително и за двете страни. Справянето с тези проблеми вероятно ще отнеме много години, което води до допълнителна умора от присъединяването. Тъй като процесът е много продължителен, гражданите на държавите от Западните Бал-

кани все повече се уморяват от политиките, които се стремят към реформи, но не отговарят на очакванията.

## Заклучение

С формирането на следващата Европейска комисия и избирането на нов Европейски парламент Европа трябва да изразява повече увереност и да излъчва стабилност и единство, за да изпълни поетите ангажименти към западнобалканските държави – заедно и поотделно. Тези държави, с кратко самостоятелно политическо съществуване, имат нужда да виждат ЕС като партньор по пътя на пълноправното членство, не само като налагащ условия актьор. Близко 30-годишното безрезултатно чакане може (и ще се) окаже контрапродуктивно, особено за регион, преживял скорошна война. Моментът е ключов за предприемане на решаващи действия, касаещи ЕС в цялост и мястото на Западните Балкани в него.

Приемането на държавите от Западните Балкани като пълноправни членове на ЕС не е лесна задача, тъй като става въпрос за изпълнение на критерии, но и за подкрепа на държавите членки, която не е безусловна. ЕС е в дълбока криза и е по-разделен от всякога. Бъдещото разширяване е като че ли замразено за близко бъдеще и нито държавните ръководители, нито държавите членки са сигурни какво да правят по-нататък. Това прави ЕС по-малко привлекателен за балканските държави, които не напредват бързо към евроинтеграцията. Стимулите на ЕС могат да имат по-голям смисъл при подкрепящ вътрешен политически елит. Един от основните недостатъци на подхода на Комисията беше нежеланието да определи конкретни дати за преговорите на двете страни. Държавите кандидатки участват в реформационен процес без ясно видим край, освен изявление за „принадлежност“ към европейското семейство.

Въпреки че общите програми на последните две трио председателства са сходни, Председателството на Съвета на ЕС е както отговорност, така и възможност за всяка една държава членка да акцентира върху приоритетите, които в най-голяма степен се припокриват с вътрешния ѝ дневен ред. Например, австрийският евроскептицизм по отношение на разширяването в близко бъдеще не омаловажава общата европейска политика на разширяване. От друга страна, акцентът, поставен върху разширяването от България и Румъния, е доказателство, че тази политика е изпитана, успешна и все още притегателна.

Стратегията от февруари 2018 г. е документ, който прави връзка между разширяването и усвояването му отвътре. Тя е насочена към кандидатите за членство и към самия ЕС. Това показва на държавите от Западните Балкани, че регионът е важен за ЕС, но че пътят към

членството е само един. Документът има съществен недостатък – той е несправедлив по отношение на уреждането на двустранните спорове, наследени от разпадането на Югославия, които вече са и вътрешни за ЕС с приемането на Словения и Хърватия. Националното вето върху процеса на присъединяване е сериозен препъни-камък за разширяването.

Малко вероятно е да настъпи коренна промяна в подхода на новоизбрания състав на европейските институции по отношение на разширяването към Западните Балкани. Доколко новата стратегия ще бъде успешна, зависи от това какво ще може да направи Съюзът и дали тези държави ще могат (или желаят) да изпълнят изискванията. Всичко това ще се развива в атмосфера на значителни промени и влияния, колкото необходими, толкова и непредсказуеми поради динамично развиващите се процеси в Европа и останалия свят.

## **Библиография**

### *Официални документи*

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. 06.02.2018 „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans“.  
[https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/39711/credible-enlargement-perspective-and-enhanced-eu-engagement-western-balkans\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/western-balkans/39711/credible-enlargement-perspective-and-enhanced-eu-engagement-western-balkans_en)
2. Sofia Declaration, 17 May 2018. EU-Western Balkans Summit.  
[https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf)
3. Консолидиран текст на договора за Европейския съюз.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:12012M049>

### *Документи*

4. Програма на Република България за Председателството на Съвета на Европейския съюз  
<https://eu2018bg.bg/bg/programme>
5. A Europe that protects - Priorities of the Austrian Presidency of the Council of the European Union  
<https://www.eu2018.at/agenda-priorities/priorities.html>
6. 18-месечна програма на Съвета (1 юли 2017 г. - 31 декември 2018 г.)  
<https://eu2018bg.bg/bg/trio-programme>
7. 18-месечна програма на Съвета (1 януари 2019 г. - 30 юни 2020 г.).  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/bg/pdf>

*Други източници*

8. Austrian Presidency of the Council of the European Union in the second half of 2018  
<https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/european-policy/eu-presidency-2018/>
9. Standard Eurobarometer 89 Report. The views of Europeans on the European Union's Priorities. Spring 2018.  
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>
10. Radosavljevic, Z. Romanian EU Presidency to push Western Balkans case, minister says.  
<https://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/romanian-eu-presidency-to-push-western-balkans-case-minister-says/>.
11. Vogel, T.(2018). Beyond Enlargement. Why the EU's Western Balkans Policy Needs a Reset". Friedrich Ebert Stiftung.  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14368.pdf>

# Новият Европейски парламент и Турция. Възможност за нов диалог.

Нина Георгиева

---

Категора „История на Византия и балканските народи“,  
Исторически факултет, Софийски университет  
„Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*This paper aims to trace and uncover the reasons why Turkey's accession negotiations with the European Union are currently stalled. It contains a brief historical overview of the accession negotiations launched in 2005 and the official position of the Republic of Turkey over the years. As a country holding the key to the gates of the European Union, Turkey continues to be of great importance, but many compare this relationship to a „troubled love affair“. Turkey's commitment to the European integration project serves as an example of this excruciating relationship: it is the only case of an accession process that has lasted more than thirteen years. Attention will be drawn to the latest reports on Turkey prepared by the European Commission and various issues related to human rights and fundamental freedoms, as well as to the Cyprus problem. In order to better understand the processes in Turkey-EP relations, this paper will also examine the changes in the political dynamics in Turkey and Europe, followed by changes in the international balance of powers that have a direct effect on the fluctuations that occurred during the administration of the Justice and Development Party.*

„Турция остава ключов партньор за Европейския съюз.“ Често можем да срещнем това твърдение, но дали това партньорство би довело до членство?

Мустафа Кемал Ататюрк създава модерната турска република, той осъществява редица реформи, включително секуларизация и индустриализация, предназначени за „европеизацията“ на страната. Страната участва в плана Маршал от 1947 г, става член на Съвета на Европа през 1949 г. и член на НАТО през 1952 г.

За първи път Турция кандидатства за асоциирано членство в Европейската икономическа общност през 1959 г. и на 12 септември 1963 г. е подписано Споразумение за асоцииране между Република Турция и ЕИО, известно също като Споразумението от Анкара. Това споразумение се стреми да интегрира Турция в митнически съюз с ЕИО, което води до подписването на „допълнителен протокол“ през ноември 1970 г, чрез който се установява график за премахване на митата и квотите за стоки при търговия между Турция и ЕИО.

За периода 1963 - 1973 г. споразумението за асоцииране се инструментализира чрез подписването на три финансови протокола между Брюксел и Анкара. Окупацията на Северен Кипър през 1974 г. и военният преврат в Турция през 1980 г. оказват негативно влияние върху динамиката на европейско-турските политически отношения в периода 1975 - 1985 г. В икономически план Турско-европейският съвет за асоцииране взема решение през 1980 г. да сведе до нула в рамките на следващите седем години митата върху почти всички селскостопански стоки, което от своя страна стимулира търговията на Турция с общността. Постъпателното развитие на европейско-турските отношения през втората половина на 80-те години дава основание и самочувствие на Анкара да търси пълно интегриране с Европа. Евроинтеграцията се превръща във водещ външнополитически приоритет на няколко поколения турски политици и държавници. Турция подписва споразумение за митнически съюз с ЕС през 1995 г. и успява да получи статут на кандидат-членка по време на Хелзинкския съвет на ЕС през 1999 г. Трябват ѝ още шест години, за да започне фактическият преговорен процес през октомври 2005 г. Лансира се тезата за „привилегировано партньорство“, която Анкара категорично отхвърля и многократно декларира, че няма да приеме нищо по-малко от пълноправно членство. По думите на турския министър по европейските въпроси Егемен Баъш „концепцията за „привилегировано партньорство“ отсъства в правната терминология на ЕС и е юридически несъстоятелна. Тя е повърхностна философска идея, с която заиграват някои европейски политици“.<sup>1</sup>

Като държава, държаща „ключа за портите на Европейския съюз“, Турция продължава да бъде от голямо значение, но мнозина сравняват тези отношения с „проблемна любовна афера“. Ангажирането на Турция с проекта за европейска интеграция служи като пример за тази мъчителна връзка: тя представлява единственият случай на процес на присъединяване, продължил повече от десетилетие. Той загуби инерцията скоро след официалното откриване на преговорите за присъединяване, след това продължи бавно през първите няколко години и остана в застои между 2010 и 2013 г.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Егемен Баъш (15.05.2009) Министър по европейските въпроси (2009 - 2011).

<sup>2</sup> Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu., 2013. Katılım Müzakereleri.

В началото на своето управление като умерен ислямски премиер (2003 - 2014 г.) Реджеп Тайип Ердоган поведе Турция по пътя към ЕС, разшири свободата на пресата, реформира здравеопазването и социалната система, предприе сериозни стъпки към демократични реформи, които биха отворили пътя на страната до общността. Съмненията относно стабилността на демократичното развитие на страната, както и по отношение на президента Ердоган, бяха сравнително малко, а съпротивата от страна на консервативните европейски партии, например германските християндемократи, се базираше най-вече на инстинктивното нежелание да се приема една многолюдна мюсюлманска страна в ЕС.<sup>3</sup> Демократичните реформи в Турция се провеждаха под натиска на ЕС, например бяха разрешени частни кюргски курсове, както и телевизионни и радиопрограми, а Турция започна да се отваря за своите съседи. Въпросът за геноцида над арменците стана обект на обществен дебат. Но през последните години процесът на осъществяване на демократичните реформи от Ердоган като министър-председател, а после и като президент, значително се забави и дори претърпя обрат.

## Човешките права и свободи

Въпреки че турската правна рамка включва общи гаранции за защита на човешките права и свободи, тя все още не е приведена в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека. Наблюдават се сериозни отстъпки в областите на свободата на изразяване, събиране и сдружаване, както и по отношение на процедурни и имуществени права.

Правителството на Ердоган не само затвори медийните къщи, но и предприе кампании за консолидация на медиите. Много влиятелни вестници и телевизионни станции сега са собственост на лица или компании, приятелски настроени към управляващата Партия на справедливостта и развитието. През март 2018 г. продажбата на най-голямата турска медийна група „Доан медия груп“ на проправителствения холдинг Демирорен бе белязана от „Репортери без граници“<sup>4</sup> (RSF) като „смъртта на медийния плурализъм в Турция“. Последният нов контролен механизъм, влязъл в сила, регулира използването на интернет. Правителството заяви, че всички радио- и телевизионни оператори, които вече са ограничени, трябва да спазват същите правила и в интернет. Критиците твърдят, че новите мерки са опит за заглушаване на следната платформа за независима журналистика.

<sup>3</sup> Вазел, Б. (2017). Съвсем честно: тази Турция не е за ЕС.

<sup>4</sup> RSF. Dönan media group sale completes government control of Turkish media. (22.03.2018).



В допълнение към проблема за свободата на словото в Турция ЕС изисква страната да зачита правата на националните малцинства. Тази задача е изправена пред силната опозиция както от турското правителство, така и от турското общество, които все още се страхуват, че всякакви отстъпки, по-специално на кюрдите, ще доведат до дестабилизация на страната, тъй като кюрдският проблем е един от най-застрашаващите сигурността на Турция.

На сериозна критика в раздела „Права на човека и основни свободи“ в досегашните доклади за Турция са подложени: задържания, уволнения, арести и конфискация на имущество не само срещу хиляди хора, предполагаеми членове/поддръжници на движението „Гюлен“, но и срещу несъгласните по принцип и по-специално политическите партии на опозицията; снемането на имунитета на голям брой членове на парламента; подлагането на съдиите и прокурорите под силен политически натиск и уволняването или задържането на почти 4000 от тях; незачитането на правото на свобода на религията, дискриминацията срещу религиозните малцинства.

## Нерешеният кипърски въпрос

Една от основните пречки в преговорите между Турция и ЕС е кипърският въпрос. Коренът на проблема може да бъде проследен до 1974 г., когато турската армия нахлу в острова и завладя над 37% от северната част на Кипър. След влизането във властта през 2002 г. на ПСР започна промяна в официалната турска позиция по отношение на кипърския въпрос. Турският премиер подкрепи плана на генералния секретар на ООН Кофи Анан, който предложи островът да бъде обединен, гръцката армия и полицейските сили незабавно да бъдат разпуснати, а турската армия да се изтегли от територията в рамките на 15 години, въпреки че това не беше истинска гаранция, че ще се случи. Тези условия обаче бяха неприемливи за кипърското гръцко население. В референдума от 2004 г. 75% от тях се противопоставиха на плана на Анан, докато 65% от турците в Кипър бяха за изпълнението му.<sup>5</sup> Освен това конфликтът придоби ново измерение, когато Кипър се присъедини към ЕС през 2004 г. Оттогава кипърските гърци не само притежават новите средства за натиск върху Турция, но и могат да блокират имиграцията ѝ в ЕС.

С новата си външна политика след референдума от 2017 г., Анкара може да предприеме по-решителни действия за влияние върху геополитическите и енергийни парадигми в Източно-Средиземноморския

---

<sup>5</sup> Vamik B. (2008) Trauma, Identity and Search for a Solution in Cyprus, in: Insight Turkey, Vol. 10, No. 4, p.99

регион, а напрежението само се увеличава с надпреварата за добив на въгледороди в изключителната икономическа зона (ИИЗ) на Кипър. Международно признатото правителство на кипърските гърци и Европейският съюз обвиняват Турция в нарушаване на морската икономическа зона на Кипър. Турската страна заявява, че работи във води на собствения си континентален шелф или райони, където кипърските турци имат права. Турция силно ескалира напрежението, изпрацайки на 20 юни 2019 г. сондажния кораб „Явуз“ в изключителната икономическа зона, в район, където властите на кипърските гърци вече са предоставили правата за проучване на въгледороди на италиански и френски компании. ЕС вече наложи санкции срещу Турция за по-ранни сондажни дейности в кипърската ИИЗ, където те извършиха два проучвателни сондажа.

Изказвайки се в Европейския парламент, досегашният председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер също застана за Кипър, като заяви: „Що се отнася до незаконното сондиране на Турция в източното Средиземноморие... ще остана солидарен с Кипър.“<sup>6</sup>

Неотстъпчивата позиция на Турция ясно се вижда от едно изказване на министъра на външните работи Мевлют Чавушолу: „Кипърските гърци предлагат 30 % дял природен газ на кипърските турци. Предложението на Акънджъ<sup>7</sup> за съвместно управление на въгледородните богатства все още е на масата. Докато офертата не бъде приета, Турската петролна корпорация (ТПК) ще продължи да прави сондажи.“<sup>8</sup>

Тъй като турската икономиката се влошава след 2016 г., Турция започна да се фокусира повече върху вътрешните си проблеми и остави външната си политика спрямо Европейския съюз настрана. Турската лира се понижи с 50% спрямо щатския долар и беше най-слабата валута в света през 2018 г.<sup>9</sup> Покупателната способност на турския народ намаля наполовина и на управляващата партия се налага да отговори на публичната критика.

Освен това, в рамките на този период управляващата партия реши да проведе 9 пъти избори през последните 5 години (2013 - 2019), за да затвърди политическата си легитимност. Честите избори и референдуми бяха важни за демокрацията, но въпреки че трябваше да се намерят решения на икономическите проблеми на Турция, фокусирането върху изборите разви негативни обществени реакции срещу политиците и създаде ефект на изборна умора в страната.<sup>10</sup> Новата президентска

---

<sup>6</sup> Жан-Клод Юнкер (07.10.2019).

<sup>7</sup> Мустафа Акънджъ, президент на Севернокипърска турска република

<sup>8</sup> Bilge Ö. Kıbrıs'ta 'kırmızı çizgiler' belirlendi. Hürriyet (10.09.2019).

<sup>9</sup> Congar K. Türk Lirası Dolar karşısında son 1 yılda yüzde 50 değer kaybetti, Euronews (08.05.2019).

<sup>10</sup> Vatandas, S. (2019). Why are the EU and Turkey moving away from each other? Humanitarian and Social Research Center (INSAMER)

система представлява централизиране на властта само в ръцете на президента и значително ограничи законодателните и надзорни функции на парламента. От юли 2018 г. парламентът прие 17 законодателни акта, включително спорни промени в своя процедурен правилник. Министрите вече не се явяват пред народните представители, които могат да задават само писмени въпроси. Нарасна политическата поляризация, особено в навечерието на общинските избори през март 2019 г., когато Републиканската партия спечели най-важния град Истанбул. Това определено дава знак за промяна в политическата система, в настроенията на гласоподавателите и изгледи за по-силна обединена опозиция. Ергоган отказа да се примири с това поражение и обяви повторни избори за Истанбул, което предизвика международен отзвук, а ЕС и водещите държави членки остро критикуваха взетото решение.

## **Съвместният парламентарен комитет по присъединяването на Турция към ЕС**

Важен инструмент за отношенията между Европейския съюз и Турция е Съвместният парламентарен комитет (СПК) по присъединяването на Турция към ЕС. Той се състои от 50 парламентаристи, 25 от които от Европейския парламент и 25 – от Великото народно събрание на Турция, заседава два пъти годишно, един път в Турция и един път в някое от работните места на Европейския парламент. Този смесен парламентарен комитет е създаден още през 1965 г. има за цел да улеснява сътрудничеството и контактите и да разглежда политическите аспекти на отношенията между ЕС и Турция.

Съвместният парламентарен комитет трябва да допринесе за диалог и напредък в отношенията между Турция и Европейския съюз в нормални условия. Този орган обаче се превърна в „диалог между глухи“ особено в периода 2014 - 2019 г. Веднага след изборите за ЕП през 2014 г. назначаването на гръцки и кипърски парламентаристи на ръководни места в СПК изигра важна роля за ситуация, която Анкара възприема като провокация.

Турският заместник-министър на външните работи и директор по европейските въпроси Фарук Каймакджъ осъзнава каква важна връзка е този комитет и се надява, че новите членове на СПК ще покажат вяра в силен и диверсифициран ЕС и ще работят за подобряване на отношенията между Турция и ЕС и няма да се опитват да злоупотребяват със СПК.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Faruk Kaymakci, 'European Parliament Elections: A New Political Environment in Europe and Turkey', Insight Turkey, 2019 <<https://doi.org/10.25253/99.2019213.02>>

## Доклади на Европейската комисия

Друг инструмент е годишният, правно необвързващ, но политически важен доклад на ЕК за Турция. В законодателния мандат 2014 - 2019 г. отговорен докладчик за Турция е нидерландският парламентарист на социалдемократическата партия Кати Пири. Пири като повечето социалдемократи от Европа подкрепя перспективата за членство на Турция. Но като всеки докладчик, който иска докладът му да бъде приет, тя трябва да остане критична и да намери основа за помирение с групи политически групи.

Опитът за преврат на 15 юли 2016 г. беше важен момент на пречупване на отношенията между Европейския съюз и Турция. Извънредното положение, въведено след края на опита за преврат, приключва на 18 юли 2018 г., но веднага след това турският парламент приема закон, който запазва много елементи на извънредното положение за още три години. Както е подчертано и в Годишния доклад от 2019 г. за преразглеждане на отношенията между ЕС и Турция, изготвен от Комисията по външни работи към ЕП, опитът за преврат се осъжда и се изразява пълна подкрепа за демократичните институции в страната, като се признава легитимната необходимост на Турция да предприеме бързи и пропорционални действия пред такава сериозна заплаха. Но според работния документ на службите на Европейската комисия относно Турция (2019) широкият мащаб и колективният характер на мерките, предприети след опита за преврат при извънредно положение като масови уволнения, арести и задържания, продължават да предизвикват много сериозни опасения.<sup>12</sup>

Отчитайки ситуацията с правата на човека и новата турска конституция, с резолюция, приета на 13.03.2019 г., с 370 гласа „за“ срещу 109 гласа „против“ и 143 гласа „въздържал се“ Европейският парламент препоръчва официално суспендиране на преговорите за присъединяване на Турция към ЕС.<sup>13</sup>

Говорителят на президента Ибрахим Калън определи доклада като „една от тревожните прояви на стесняване на визията в европейската политика“. Председателят на парламентарната комисия по външни работи Волкан Бозкър категорично осъди приемането на доклада на Пири от Европейския парламент. Според Бозкър „неоснователните“ твърдения в доклада, одобрен на Общото събрание на ЕП, са показател за предубеденото отношение на ЕП към страната ни. Членството в ЕС е стратегическа цел за Турция.

<sup>12</sup> European Commission, Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report, Brussels, 29.05.2019, p. 4.

<sup>13</sup> Европейски парламент. Съобщение за пресата. Парламентът иска спиране на преговорите с Турция. (13.03.2019).

Турската позиция личи и в изказването на заместник-министъра Фарук Каймъкджъ: „Призивът за спиране на преговорите за присъединяване, които са основната ос на отношенията Турция – ЕС, ясно показва, че ЕП няма визионерска перспектива и не спазва принципа на *rastra sunt servanda* (договорите трябва да се спазват).<sup>14</sup> Турция ще очаква новият Европейски парламент да възприеме конструктивен подход в отношенията с ЕС в предстоящия период, да се вземат квалифицирани и обективни решения както за насърчаване на процеса на реформи в Турция, така и за интегрирането ѝ в ЕС.

Турската страна настоява ЕС и съответно ЕП да покаже доверие към Турция, както спрямо другите страни кандидатки. ЕП разполага с достатъчно инструменти за постигането на това, като процесът на диалог за либерализиране на визовия режим, модернизация на Митническия съюз Турция – ЕС и инструмента за предприсъединителна помощ.<sup>15</sup>

Промяната на съотношението на местата след изборите за нов европейски парламент неминуемо ще се отрази на бъдещата перспектива към досието на Турция. ЕНП заема 180 места вместо досегашните 217, а социалистите ще имат 146 вместо досегашните 187 места. Нараства влиянието на крайно десните, които ще създават трудности в диалога между Турция и ЕП или най-малкото ще се опитат, но истинският проблем за Анкара ще бъде мнозинството в парламента, представено от център (либерали), център дясно (християндемократи) и център ляво (социалдемократи) – групи, при които диалогът е силно нарушен. През първите си години правителството на Партията на справедливостта и развитието провежда положителен диалог с християндемократите и либералните групи. През годините този диалог е прекъснат по политически и идеологически причини. По-късно ПСР се присъединява към Европейските консерватори и реформисти, но и там връзките бързо изстиват.

Републиканската народна партия води диалог с Европейските социалдемократи чрез Социалистическия интернационал и Европейската социалистическа партия (ПЕС). Но този диалог не работи, тъй като депутатите ѝ нямат достатъчно присъствие в Съвместния парламентарен комитет и се заемат активно с популяризирането на темата за ЕС в страната.

„Гласът“ на правителствата на страните членки – Съветът по общи въпроси на Европейския съюз, отбелязва на 18 юни 2019 г., че Турция продължава все повече да се отдалечава от членство. На 20 юни 2019 г.

---

<sup>14</sup> Faruk Kaymakci, 'European Parliament Elections: A New Political Environment in Europe and Turkey', Insight Turkey.

<sup>15</sup> Пак там.

Европейският съвет одобри тези заключения. Съветът е особено загрижен от продължаващото и дълбоко обезпокоително отстъпление по отношение принципите на правовата държава и основните права, включително свободата на изразяване. Съветът отново призовава Турция постепенно да приведе позициите си в съответствие с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС. Съветът отбелязва, че Турция продължава все повече да се отдалечава от ЕС и отбелязва, че по тази причина преговорите за присъединяване на Турция на практика са в застой и че не може да се разглежда въпросът за отварянето и затварянето на нови преговорни глави, както и не се предвижда допълнителна работа по модернизирването на митническия съюз Европейски съюз – Турция.

През есента на тази година досието на Турция отново ще бъде отворено от същото място, където беше поставена Турция през месец март 2019 г. от Европейския парламент, който препоръча официално суспендирането на преговорите за присъединяване на Турция към ЕС. Това решение ще послужи като основа за отношенията между Турция и Европейския парламент в следващите месеци, а факторите за отношението към Турция ще бъдат процесите на реформа за демокрация, правата на човека и върховенството на закона. Ако бъдат направени няколко символични стъпки в тези области, е възможно да се установи конструктивен диалог с поне част от новия Европейски парламент. Това естествено ще изисква ЕС да възприема Турция като страна, която е кандидат-членка в процеса на присъединяване, а не като ограничена връзка от взаимен интерес по въпроси, свързани със сигурността, бежанската криза, енергетиката и търговията.

В противен случай отношенията с новия Европейски парламент рискуват да се трансформират отново в „диалог между глухи“, както в предишния законодателен мандат.

На 23 октомври 2019 г. на проведения дебат в Европейския парламент се изказаха остри критики срещу турската военна операция в Сирия „Извор на мира“. На 9 октомври Ердоган публикува в Туитър: „Турските въоръжени сили, заедно със Сирийската национална армия, току-що започнаха операция „Извор на мира“ срещу терористите от ПКК и Ислямска държава в Северна Сирия. Нашата мисия е да предотвратим създаването на терористичен коридор покрай южната ни граница и да внесем мир в района.“ Турция цели създаване на буферна зона между двете страни, където сирийските бежанци ще могат да бъдат преместени. Съпътстващите последици като многобройни смъртни случаи, разселване на хиляди граждани и дестабилизацията на региона беше бързо осъдено от страните членки по време на заседанието. Те призоваха ЕС да приеме мерки срещу Турция като санкции срещу правителствени служители, ембарго за износ на оръжие и спиране на търговските споразумения или дори на митническия съюз.

## Библиография

1. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu., 2013. Katılım Müzakereleri Bilge Ö. Kıbrıs'ta 'kırmızı çizgiler' belirlendi. Hürriyet(10.09.2019)
2. Вазел, Б. (2017). Съвсем честно: тази Турция не е за ЕС.
3. Congar K. Türk Lirası Dolar karşısında son 1 yılda yüzde 50 deper kaybetti, Euronews (08.05.2019).
4. Европейски парламент. Съобщение за пресата. Парламентът иска спиране на преговорите с Турция (13.03.2019).
5. Европейски парламент. Доклад на Комисията по външни работи от 2016 относно Турция (26.06.2017).
6. European Commission, Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report, Brussels, (29.05.2019).
7. Faruk Kaymakcı, 'European Parliament Elections: A New Political Environment in Europe and Turkey', Insight Turkey.
8. Reporters Without Borders. Dopan media group sale completes government control of Turkish media (22.03.2018).
9. Vamik B. (2008). Trauma, Identity and Search for a Solution in Cyprus, in: Insight Turkey, Vol. 10, No. 4, p.99.
10. Vatandaş S.(2019) Why are the EU and Turkey moving away from each other? Humanitarian and Social Research Center (INSAMER).
11. Karaca K. ( 27.05.2019) AP'de Türkiye'nin işi daha da zorlaşacak ayhan /Deutsche Welle Türkçe.

# Сирийската реалност като предизвикателство в преговорния процес за членството на Турция в Европейския съюз

Гюлер Ахмедова

---

Категора „Политология“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*Turkey's role in ensuring peace in the Middle East is particularly important. The flow of refugees into its territory since 2011 has been steadily increasing, causing agitation in social order, creating social inequalities, putting at risk citizen's security in various aspects. Meanwhile the European Union (EU), has to deal with a high percentage of refugees who illegally enter the EU by land and sea. In late 2015, Turkey and the EU said they will undertake common measures to tackle the refugee crisis. In March 2016 the EU-Turkey Statement entered into force. The Statement provides for the return of refugees crossing the border illegally and includes a „one-on-one mechanism“ – for every Syrian refugee returned from the Aegean islands to an EU country, another one will be resettled. The visa regime for Turkish citizens has also been revised towards liberalization. Turkey's economic stability, security and guarantee of democratic foundations are among the basic requirements for its possible EU membership. However, the Syrian crisis is seriously jeopardizing the internal security of Turkey, the country which hosts refugees and its neighbouring countries members of EU. Inside Turkey, there is serious resentment against the refugee's status, the rights and opportunities afforded to them, a problem which the ruling party has to face, putting at risk its own future on the political scene and the future of the European negotiations.*

Особено важна е ролята на Турция в гарантирането на мира в Близкоизточния регион. Потокът от бежанци на територията на Турция



от 2011 г. насам става все по-голям, разклащайки социалния строй на обществото, пораждайки социално неравенство, застрашавайки сигурността на собствените ѝ граждани в различни аспекти. Европейският съюз пък трябва да се справи с големия поток от бежанци, които незаконно навлизат по море и суша на територията на Съюза. В края на 2015 г. Турция и ЕС заявяват, че ще предприемат общи мерки за разрешаване на бежанската криза. През март 2016 г. влиза в сила Споразумението за бежанците между Турция и ЕС. Договорът предвижда връщане на незаконно преминали границата бежанци и включва механизма „един за един“ - за един върнат от Егейските острови сирийски бежанец в страна от ЕС ще бъде настанен друг. Предвижда се и улесняване на визовия режим за турските граждани. Икономическата стабилност, сигурността и гарантирането на демократичните устои на Турция са сред основните изисквания за евентуалното ѝ членство в ЕС. Сирийската криза обаче сериозно застрашава вътрешната сигурност както на приемащата бежанци страна Турция, така и на съседните европейски страни. В рамките на Турция възниква сериозно негодование срещу статута на бежанците, предоставените им права и възможности, с което трябва да се пребори управляващата партия, залагайки собственото си бъдеще на политическата сцена и бъдещето на преговорите за членство в Европейския съюз.

През 2011 г. започва войната в Сирия, която провокира най-голямата бежанска вълна след Втората световна война към Турция в качеството ѝ на първа сигурна страна. Гражданската война в Сирия оказва сериозно въздействие върху вътрешната политика на Турция и става фактор при начертаване на турските външнополитически маневри спрямо ЕС. Темите за сигурността, бежанците, визовият контрол и конфликтът в Близкия изток оставиха на изчакване дилемата за турското членство в ЕС. Докладът за напредъка<sup>1</sup> от 2012 година отбелязва положителното развитие на турските реформи. Започва диалог за визовите улеснения. До този момент Турция е започнала преговори по 13 глави от общо 33, като единствено главата „Наука и научни изследвания“ е временно затворена. Основните теми в диалога между Турция и ЕС от 2011 година насам са политическите реформи, външнополитическият диалог, енергетиката, борбата с тероризма, търговията, визовият режим и свободното движение на хората. Междувременно обаче през втората половина на 2012 г. Турция замразява преговорните отношения, тъй като ротационен председател на ЕС е Кипър. В резултат, през последните години Турция все повече се споменава във връзка с военните акции в Близкия изток, отколкото по отношение на преговорите за членство в ЕС.

---

<sup>1</sup> На 10 октомври 2012 г. ЕК приема Доклад за напредъка на Турция за 2012 г. и Стратегия за разширяване 2012-2013 .

Сигурността и борбата срещу тероризма са обща цел на международната общност особено след атаките от 11-и септември в САЩ. През 2013 г. пък се отбелязва ролята на Турция в гарантирането на мира в Близкоизточния регион и се търси разширяване на митническия съюз. Да припомним, че Турция е първата страна, която подписва митническо споразумение с ЕС още преди да получи статут на кандидат-членка. Южната ни съседка е шестият най-голям търговски партньор на ЕС, докато ЕС е най-големият външнотърговски партньор на Турция. При евентуално пълноправно членство на Турция, обаче, източната граница на ЕС ще достига Близкия изток и Кавказкия регион – Сирия, Армения, Азербайджан, Ирак, Русия, Грузия, което неминуемо повдига и въпроса за сигурността по границите и културния сблъсък Запад – Изток.

Потокът от бежанци на територията на Турция става все по-голям, като застрашава и социалния строй в страната. Турция е сред страните с най-голям брой бежанци в света (табл.1). Оттам бежанците бягат в останалите европейски страни по суша и море, като пътуванията понякога завършват със смърт далеч преди достигане на Западна Европа. Именно затова решаването на близкоизточния конфликт е от съществено значение, от една страна, за фактическото продължаване на преговорите между Турция и ЕС, а от друга – за гарантиране на сигурността по съседните територии и Европа.

**Табл.1. Брой сирийски бежанци по страни<sup>2</sup>**

<b>Държави</b>	<b>Брой сирийски бежанци</b>
Турция	3,049,879
Ливан	1,011,366
Европа	952,446
Йордания	661,114
Ирак	242,558
Египет	122,228
Либия	30,104
<b>общо</b>	<b>6,069,695</b>

В края на 2013 г. Турция и ЕС вземат общи мерки за решаване на бежанската криза, подписвайки Споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция, което влиза в сила през март 2016 г. Договорът може да бъде прекратен с шестмесечно предизвестие на страните и

<sup>2</sup> Данните са от <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

предвижда връщане на незаконно преминалите границата бежанци по механизма „един за един“ - за един върнат от Егейските острови сирийски бежанец в страна от ЕС ще бъде настанен друг. Предвижда се и улесняване на визовия режим за турските граждани. Всъщност, смекчаването на визите за турците се очакваше да настъпи още през есента на 2015 г. Споразумението обаче се извършва изцяло извън преговорната рамка за членство, с което Турция и ЕС отново се придържат към особени билатерални отношения. Предвидено е Турция да получи финансова помощ от около 6 милиарда евро за реализиране на проекти за бежанците – финансова помощ, образование, осигуряване на здравни и социални грижи и т.н. Тази сума е осигурена от бюджета на ЕС, като малка част от нея се събира с пропорционални вноски от страните членки (табл.2).

**Табл.2. Източници на средствата на механизма<sup>3</sup>**

<b>Финансови инструменти (в млн. евро)</b>	<b>Ред от бюджета на ЕС</b>	<b>Бюджет на ЕС (а)</b>	<b>Вноски от държавите членки (б)</b>	<b>Общ бюджет по линия на механизма (а+б)</b>
Хуманитарна помощ (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Инструмент за пред-присъединителна помощ	22 02 03	650	910	1 560
Инструмент за сътрудничество за развитие	21 02	20		20
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира	19 02 01	20		20
Междинна сума нехуманитарна помощ (2)		690	910	1 600
<b>ОБЩО (1+2)</b>		<b>1 000</b>	<b>2 000</b>	<b>3 000</b>

Конвенцията за статута на бежанците<sup>4</sup> важи за всички субекти на международното право – в частност Турция и държавите - членки на ЕС, но междувременно Австрия, Швеция и Швейцария отказват да приемат бежанци.

*„Чл. 3. Недопускане на дискриминация*

*Договарящите държави се задължават да прилагат разпоредбите на тази конвенция спрямо бежанците без каквато и да е дискриминация по отношение на раса, религия или страна на произход.“<sup>5</sup>*

<sup>3</sup> Европейска комисия, Първи годишен доклад относно механизма за бежанците в Турция, 2017 г.

<sup>4</sup> Женевска конвенция от 1951 г.

<sup>5</sup> <http://refugees.farbg.eu/sbornik-po-bejansko-pravo/normativni-dokumenti/jenevska-konvencija/>, към дата 22.10.2019

Самият факт, че ЕС и Турция стигат до подписване на допълнително споразумение, при наличието на конвенция за бежанците, показва, че пътят на Турция към ЕС все повече е свързан с приключване на конфликта в Сирия.

## **Бежанците във вътрешната политика на Турция**

Милионите сирийски бежанци разтърсват обществения строй в Турция, като създават реална опасност за натрупания домогава политически капитал от Ердоган и разклащат позициите на управляващата ПСР. Това се дължи както на гибелта на военни при операциите, така и на финансовата тежест върху държавния бюджет и напрежението срещу статута на бежанците в обществото.

На пръв поглед турският и сирийският народ не би трябвало да имат големи културни различия, още повече изповядвайки една религия. Голяма част от бежанците живеят в разпределените от Дирекция „Миграция“ градове (значително по-малка част в лагерите) – получават здравни грижи, психологическа подкрепа, достъп до образование, до културни дейности, имат правна закрила и възможност за трудова заетост. В пет дни от седмицата работи гореща телефонна линия в помощ на бежанците. Сирийците, които имат образование, намират работа като лекари, учители, превозачи и др. Бежанците могат да посещават турски езикови курсове и курсове за квалификация за полесното им интегриране в обществото и за получаване на възможности за професионално развитие. Във връзка с интегрирането на децата и възрастните се организират различни културни и социални дейности, обучения по темите на образованието, имунизациите, детския труд, кампании против ранните бракове и др. Въпреки опитите за сближаване с турците, сирийците продължават да водят социален живот в рамките на своята общност, пазарувайки от сирийски търговци, запазвайки начина си на облекло, обичаи и традиции. Семействата, чиито деца продължават училищното си образование, получават социални помощи. Създават се центрове за закрила на жени и деца, бюра за правна помощ при случаите на насилие срещу жени и деца, при разводи, трудови злоупотреби, за получаване на работна виза и разрешителни за започване на бизнес.

Сирийците, които живеят в бежанските лагери към дата 10 октомври 2019 г. по данни на Организацията на бежанците наброяват 63 148 души, докато тези в градовете са 3 611 440 души. Всъщност над 90% от бежанците по разпределението на Дирекция „Миграция“ имат разрешение да живеят в различни градове. Наред с тях, обаче, има много сирийци без разрешение за пътуване и без регистрация, които се насочват към най-големите градове (табл.3, табл.4).

Табл. 3<sup>6</sup>. Брой на бежанците по градове  
към 10 октомври 2019 г.

	Град	Сирийско население	Процент спрямо местното население
1	Истанбул	549 477	3,65 %
2	Газиантеп	451 461	22,26 %
3	*Хатай	440 336	27,35 %
4	Шанлъурфа	428 684	21,06 %
5	*Адана	239 258	10,78 %
6	Мерсин	204 313	11,26 %
7	Бурса	177 193	5,92 %
8	Измир	146 806	3,40 %
9	*Килис	116 638	81,83 %
10	Коня	109 488	4,96 %
11	Анкара	94 433	1,72 %
12	*Кахраманмараш	92 946	8,12 %
13	Мардин	87 752	10,58 %
14	Кайсери	80 193	5,77%
15	Коджаели	56 839	2,98 %
16	*Османие	51 138	9,57 %
17	Диярбакър	32 984	1,90 %
18	Малатя	28 123	3,53 %
19	Адъяман	26 13	4,17 %
20	Батман	22 372	3,73 %
.	.	.	.
.	.	.	.
79	Тунджели	57	0,06 %
80	Артвин	37	0,02 %
81	Байбурт	22	0,03 %

В градовете със \* има временни настанителни лагери

<sup>6</sup> <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>

**Табл. 4<sup>7</sup>. Възраст на регистрираните бежанци  
в Турция към 10 октомври 2019 г.**

Възраст	Мъже	Жени	Общо
<b>0-4</b>	291 323	272 160	563 483
<b>5-9</b>	255 107	240 254	495 361
<b>10-14</b>	20 039	185 169	385 208
<b>15-18</b>	151 756	123 725	275 481
<b>19-24</b>	323 678	230 505	554 183
<b>25-29</b>	206 662	146 651	353 313
<b>30-34</b>	169 595	124 375	293 970
<b>35-39</b>	119 754	94 722	214 476
<b>40-44</b>	78 947	7 024	148 971
<b>45-49</b>	58 549	55 908	114 457
<b>50-54</b>	47 314	45 434	92 748
<b>55-59</b>	32 914	33 326	66 240
<b>60-64</b>	22 991	23 767	46 758
<b>65-69</b>	1 560	15 771	30 831
<b>70-74</b>	8 474	9 148	17 622
<b>75+</b>	9 475	1 211	21 486
<b>общо</b>	<b>1 991 638</b>	<b>1 682 950</b>	<b>3 674 588</b>

Присъствието на бежанци във всяка една държава, особено когато това е първа сигурна страна за тях, създава сериозни опасения за сигурността, но и за културни и социални сблъсъци. Начинът на живот на два народа, макар изповядващи една и съща религия, се различава. Първата бариера в отношенията се оказва езиковата, обичаите, социалната структура, понятията за семейство. Част от бежанците получават турско гражданство – 92 280 души, с което едно от най-важните права, което придобиват е гласуването. От тях 47 000 души са пълнолетни, 45 280 – непълнолетни<sup>8</sup>. По данни на МВР на Турция родените

<sup>7</sup> <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>

<sup>8</sup> Данните са от Дирекция „Миграция“ (Göç Dairesi) към дата 1 август 2019 г.

сирийски бебета в Турция към септември 2019 г. са около 450 000. Интересен е случаят, обаче, и с бежанците, които решават да се завърнат в Сирия. По време на големите религиозни празници Турция прилага политика на „отворени врати“ и сирийците отиват на посещение на роднините си. Това провокира остри критики срещу бежанците от страна на турския народ, който заявява, че никой бежанец не отива на почивка в страната, от която е избягал заради война. Неминуемо това създава спадове и в доверието към управляващата Партия за справедливост и развитие.

По официални данни бежанците, които са избрали да се завърнат в родината си, са 354 000. По данни на Министерството на семейството, труда и социалната политика на Турция към пролетта на 2019 г. сирийците, получили работна виза, са 31 185 души. По данни на Министерството на търговията в 15 159 дружества има сирийски съдружници. Има и бежанци, които създават бизнес, инвестират сериозни капитали и логично перспективата им за връщане в Сирия остава малко вероятна. Опозиционната РНП<sup>9</sup> предлага след приключване на войната в Сирия всички бежанци освен тези, инвестирали сериозни капитали в Турция, да бъдат върнати в родината си.

Отличителните белези на един народ са езикът, традициите, религията, начинът им на обличане и др. Именно те поставят културните различия, които се явяват пречка при социалното взаимодействие между турци и сирийци. Във връзка с местните бизнеси на сирийците се отбелязва силно негодувание сред обществото срещу табелите на арабски език. Известно е, че от години в пограничните и в туристическите райони има табели на английски и руски, дори български и гръцки. Табелите с надписи на чужд език са регулирани от Института за турски стандарти<sup>10</sup>, който е определил, че чуждестранните надписи трябва да са с 25% по-дребен шрифт от турските. Различните общини обаче прилагат различни решения – едните не премахват табелите, други премахват само тези на арабски, оставяйки другите чуждестранни, а трети пък премахват само онези, които противоречат на държавните стандарти. Примерът с надписите на арабски създава сериозно негодувание срещу сирийците, защото в обществото се насажда идеята, че те не само получават помощи от Турция, но и реално имат повече възможности за работа, без да плащат данъци.

В медиите често фигурират новини, уронващи достойнството на сирийците, представящи ги като престъпници – крадци, убийци, изнасилвачи, наркомани, с което до голяма степен обикновеният турски гражданин формира представата си за „братята по религия“ бежанци (табл.5).

---

<sup>9</sup> Републиканската народна партия (Cumhuriyet Halk Partisi).

<sup>10</sup> Türk Standartları Enstitüsü

Табл. 5. Основни теми при статиите във вестниците<sup>11</sup>

Образование	вестник					
	Хюриет	Заман	Йени Шафак	Поста	Джумхуриет	Общо за всички
критика	2 5%	9 27%	10 15%	5 14%	17 20%	43 16%
Ярост/ омраза	1 2%	0 0%	2 3%	1 3%	0 0%	4 2%
Драматизъм	0 0%	2 6%	10 15%	7 20%	16 18%	35 13%
Радост/веселие	5 11%	0 0%	15 22%	1 3%	6 7%	27 10%
хвалба	0 0%	0 0%	7 10%	3 9%	3 3%	13 5%
проблем	36 82%	23 68%	24 35%	18 51%	45 52%	146 55%
<b>общо</b>	<b>44</b> <b>100%</b>	<b>34</b> <b>100%</b>	<b>68</b> <b>100%</b>	<b>35</b> <b>100%</b>	<b>87</b> <b>100%</b>	<b>268</b> <b>100%</b>

Сирийско-турското взаимодействие има и здравен аспект. Покрай бежанската криза са регистрирани болести, които са нетипични за турските географски ширини или такива, които още преди години са били спрени, благодарение на ваксинацията.

Често срещана критика към сирийците е, че вместо да се борят за родината си, бягат от там, а междувременно турски войници загиват в тяхната гражданска война. В Турция военната служба е на изключително висока почит, а загиналите в редиците на турската армия получават признание от държавата и народа.

През 2019 г., финансирана от Европейския съюз и в сътрудничество с Международната организация на труда и турското Министерство на семейството, труда и социалната политика, започва кампания за регистриране на незаконните работници в областите Агана, Бурса, Истанбул, Коня и Хатай. Работодателите в тези области могат да регистрират законово до 10 сирийски работници и наравно с тях 10 десет турски граждани, за които да получават помощ от 950 лири на работник за период от 6 месеца. В бюджета е предвидено за 1600 бе-

<sup>11</sup> G. ve Keskin, S. Haber Medyası ve Mülteciler: Suriyeli Mültecilerin Türk Yazılı Basınındaki Temsili, сн. 'İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi', 2015, Турция.



жанци да бъдат опростени и таксите за изкарване на работна виза, покривани иначе от работодателите.

Управата на Истанбул даде краен срок 30 октомври 2019 г. на всички бежанци, които нямат адресна регистрация, да се приберат по местата си на разпределение. След изтичане на този срок те ще бъдат принудително връщани в разпределените им градове или лагери. Всъщност бежанците, които излизат от града, в който са били регистрирани от Дирекция „Миграция“, трябва да притежават документ, удостоверяващ разрешението им за пътуване.

## Заклучение

Военните действия в Близкия изток доведоха след себе си лавина от дипломатически и икономически проблеми за Турция. Страната изпитва големи затруднения по отношение на създаване на политики за управление на бежанската криза в рамките на своята територия. В първите години на кризата нямаше ясно очертани цели и задачи за справяне и не бяха създадени адекватни политики. Нужно е да отбележим, че естеството на бежанския въпрос изисква гъвкавост на решенията, но и също толкова визионерство, защото отсъствието му оказва негативно влияние върху икономиката, вътрешната и външната политика, дори върху демографските показатели. Междувременно бежанската криза се оказа приоритетна в диалога с ЕС. Дали това е още един претекст за изместване на разговорите за пълноправно членство, правейки обаче по-тясно сътрудничеството по темите на сигурността и митническия съюз, или е по-скоро акт на предпазване от културен сблъсък с Близкия изток, времето ще покаже. В заключение можем да кажем, че разрешаването на сирийската криза и бежанския въпрос се очертава като предизвикателството в турско-европейските отношения, най-вече по въпросите на сигурността по територията както на Турция, така и на ЕС.

## Библиография

1. Женевска конвенция от 1951 г.
2. Иларева, В. (2015). *Сборник по бежанско право*, София, Black Falmingo Publishing,
3. G. ve Keskin (2015), S. *Haber Medyası ve Mülteciler: Suriyeli Mültecilerin Türk Yazılı Basınındaki Temsili*, Türkiye
4. Özdemir, E., *Suriyeli Mültecilerin Türkiye'deki Algıları*, Savunma Bilimleri Dergisi, Mayıs 2017, Cilt 16, Sayı1. ISSN: 1303-6831 ISSN (Online): 2148-1776
5. Köse, İ. (2016), *Avrupa Birliği'nin Mülteci Açmazı ve Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması*, Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi, ISSN 1309-7008.

6. Първи годишен доклад относно Механизма за бежанци в Турция - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0130&from=BG>
7. Operational portal refugee situations (2019) - <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>
8. Refugees and Asylum Seekers Assistance and Solidarity Association (2019) - <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>
9. Проект „Подобряване достъпа до права на бежанците в България чрез повишаване на информираността и знанието“ (2019) - <http://refugees.farbg.eu/sbornik-po-bejansko-pravo/normativni-dokumenti/jenevska-konvencia/>

# Значение на регистъра за борбата с тероризма към Евророст за противодействие на радикализацията и тероризма в ЕС

Десислава Иванова

---

Категора „Европеистика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

## **Abstract**

*Although the number of attacks and casualties in the EU as a result of terrorist activity in 2018 has decreased significantly compared to 2017, the number of prevented jihadist plots has increased dramatically, as well as the number of arrests linked to right- and left-wing extremism. Actually, the level of terrorism threat has not decreased, but has become more complex. In this context, the EU continues to regard terrorism as a significant threat and challenge to European societies and, as a consequence, has taken a number of measures and has created new instruments to combat it. The EU's newest tool is the Eurojust Counter-Terrorism Register (CTR), launched on 1 September 2019, a unique database for all types of terrorist acts within the framework of EU.*

*The purpose of this report is to evaluate by using qualitative methods the significance of the new register in judicial proceedings with regard to more accurate coordination and the facilitation of the identification of suspects or networks investigated for terrorist offenses with potential cross-border implications. The research hypothesis is that the Register will play a key role in the fight against radicalization and terrorism, as a serious step in terms of disclosure and speeding up court proceedings in the area.*

*Given the errors and omissions of investigations, prosecutions and the filing of terrorist offenses (including the Paris and Saint Denis cases), the creation of a single database that centralizes key legal information to establish links in legal proceedings against persons, suspected of all types of terrorist offenses, is a necessary and imperative step. Its role is crucial to overcome the mistakes made so far, as it ensures timely exchange of information and gathering additional evidence. Its main contribution is to facilitate co-operation between na-*

*tional prosecutors and thus to reach convictions for serious terrorist offenses. In the absence of the Register, convictions could be for much lighter offenses or there wouldn't be a court trial at all. However, the effectiveness of the implementation of the Register will depend on a number of factors – the significant differences between Member States in the provision and demand of data in EU databases; gaps in the use of information systems at both national and EU agencies; the need to take action against data manipulation and deletion; the need to develop an agreement on co-operation, coordination, exchange of information in (joint) investigations of terrorist offenses with the UK and possibly extending the right of access to the CTR by non-EU countries.*

*It could be concluded that the Counter-Terrorism Registry has and will have a high level of relevance in the fight against radicalization and terrorism across the EU, but its effectiveness needs to be improved by clearing up the problems mentioned above.*

## **Въведение**

Тероризмът представлява сериозна заплаха за сигурността на европейските граждани. Той оказва и негативно влияние в икономически аспект на европейските страни – установено е, че след 2004 г. тероризмът е струвал на ЕС около 185 милиарда евро загубен БВП и около 5,6 милиарда евро за загубени животи, наранявания и щети на инфраструктурата.<sup>1</sup> Макар че през 2018 г. в сравнение с 2017 г. броят на нападенията и жертвите в ЕС намалява значително, броят на предотвратените джихадистки заговори се е увеличил драстично, както и броят на арестите, свързани с десен и лев екстремизъм, макар и все още относително слабо регистриран в сравнение с джихадисткия.<sup>2</sup> Пример за това е и един от извършените атентати през месец октомври т.г. – атентатът в Хале.<sup>3</sup> Това е ясен показател, че екстремистите с различна ориентация все повече смятат насилието за оправдано средство за конфронтация, а това от своя страна означава, че нивото на заплаха от тероризма не е намаляло, а е станало по-комплексно.<sup>4</sup> В този

---

<sup>1</sup> Van Ballegooij, W., Bakowski, P. (2018). *The fight against terrorism, Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service. Достъпно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b02e83da-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>2</sup> European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*. Достъпно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>

<sup>3</sup> На 9 октомври 2019 г. на най-големия еврейски празник Йом Кипур 27-годишен мъж, въоръжен с ръчни гранати и автоматично оръжие, атакува синегога и турска закусвалня в германския град Хале, при което двама души загиват. Нападателят имитира подхода на атентатора от Крайстърч в Нова Зеландия, като излъчва на живо в онлайн-платформа за видеоигри своето нападение. Виж още: Неменски, Н. (09.10.2019) *Нова атака в Германия, има жертви*. Достъпно на: <https://www.vesti.bg>

<sup>4</sup> Пак там.

контекст ЕС продължава да счита тероризма за значителна заплаха и предизвикателство за европейските общества.<sup>5</sup> Вследствие на това Съюзът предприема редица мерки и създава нови инструменти за борбата с него с особен интензитет през последното десетилетие. Най-новият инструмент на ЕС в тази насока е стартираният на 1 септември 2019 г. Регистър в областта на борбата с тероризма (Counter-Terrorism Register, CTR) към Евроюст и представляващ уникална база данни за всички видове терористични актове в рамките на ЕС.

Целта на този доклад е да направи оценка посредством качествени методи на значимостта на нововъведенения регистър при съдебните производства по отношение на по-точната координация и улесненото идентифициране на заподозрени лица или мрежи, разследвани за престъпления с терористичен характер с потенциални трансгранични последици.

Изследователската хипотеза е, че регистърът ще има ключова роля в борбата с радикализацията и тероризма, като представлява сериозна стъпка по отношение на разкриваемостта и ускоряването на съдебните производства в областта.

## **Съдържание и цел на Регистъра в областта на борбата с тероризма**

Прокурорите и разследващите съдии играят ключова роля в борбата срещу тероризма, явявайки се поръчителни на законен наказателно-правен процес и имат централна оперативна роля още от самото начало на разследването: те често водят разследванията, осигуряват координация през националните граници, планират и инструктират полицията да арестува заподозрени и да събира доказателства, определят стратегията на съдебното преследване и накрая изправят заподозрените пред съда.<sup>6</sup>

Евроюст, агенцията на ЕС за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие, помага на националните органи за разследване и преследване по наказателен ред да си сътрудничат и да се координи-

---

<sup>5</sup> Виж: Council of the European Union (2003), *European Security Strategy - A secure Europe in a Better World*. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

EEAS (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Достъпно на: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

<sup>6</sup> EU Agency for Criminal Justice Cooperation (2019) *Supporting judicial authorities in the fight against terrorism*. Достъпно на: [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20\(2019\)/Counter-Terrorism-Factsheet\\_2019-EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20(2019)/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf)

рат. При разследвания и наказателни преследвания, засягащи две или повече държави членки, целта на Евроюст е да стимулира и подобрява координацията между националните органи, като взема под внимание всяко искане, постъпило от компетентен орган на дадена държава членка, както и информацията, предоставена от всеки орган, който е компетентен по силата на разпоредбите, приети в рамките на Договорите.<sup>7</sup> Реформирането на Евроюст след предложението на ЕК през 2013 г. подобрява допълнително цялостното ѝ функциониране, като се позволява на колегиума и на националните членове да координират и насърчават сътрудничеството между националните съдебни органи в борбата с трансграничната престъпност, включително с тероризма.<sup>8</sup>

Съвместните разследвания на терористични престъпления могат да се стартират в държавата, в която е извършено нападението, както и в държавата, чиито граждани са станали жертва. Има и случаи, в които терористична група или мрежа е действала в повече от една държава членка или е имала международни връзки. Засегнатите държави получават практическа подкрепа за сътрудничество чрез Евроюст, включително обмен на информация, анализ на данни и подкрепа при формиране на съвместни екипи за разследване. През 2018 г., например, държавите членки са поискали координация чрез Евроюст в близо 200 текущи трансгранични разследвания за тероризъм, включително чрез 11 съвместни екипа за разследване. Те се фокусират върху постигането на справедливост за жертви на вече извършени терористични актове или за заподозрени лица за подготовка или опит за извършване на терористично престъпление, членство в терористична група и финансиране на терористична дейност. В периода 2014 - 2017 г. шест пъти се е увеличил броят на случаите, в които държавите членки се обръщат към Евроюст за подкрепа в нови разследвания на терористични престъпления.<sup>9</sup>

С нарастването на необходимостта от многостранна координация заради силната трансгранична организираност и оперативност на терористичните лица, групи или мрежи се налага създаването на нови механизми и инструменти, които да послужат на съдебните и разследващите органи за борбата с радикализацията и тероризма.

---

<sup>7</sup> Европейски портал за електронно правосъдие (2019). *Евроюст*. Достъпно на: [https://e-justice.europa.eu/content\\_eurojust-23-bg.do](https://e-justice.europa.eu/content_eurojust-23-bg.do)

<sup>8</sup> Европейска комисия (2013). *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) /\* COM/2013/0535 final - 2013/0256 (COD) \*/*

<sup>9</sup> EU Agency for Criminal Justice Cooperation (2019) *Supporting judicial authorities in the fight against terrorism*. Достъпно на: [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20\(2019\)/Counter-Terrorism-Factsheet\\_2019-EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20(2019)/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf)

Един такъв инструмент би могъл да бъде новостартираният на 1 септември 2019 г. Регистър в областта на борбата с тероризма в Евроюст, който е създаден въз основа на Решение 2005/671/ПВР на Съвета<sup>10</sup> с подкрепата на Европейската комисия, Специалната комисия относно тероризма на Европейския парламент и Координатора на ЕС за борбата с тероризма.

Неговата цел е да подсили отговора на правораздавателните органи в държавите членки срещу терористичните заплахи и подобряване на сигурността на гражданите. Той централизира ключова юридическа информация с цел установяване на връзки в съдебните производства срещу лица, заподозрени в терористични престъпления. Регистърът се фокусира изцяло върху съдебните производства и няма да се припокрива с криминалния анализ, извършван от Европол.

Регистърът представлява уникална база данни за всички видове терористични актове (вкл. нарастващата опасност от неджихадистки тероризъм, включващ екстремните десни и леви групи в Европа) в рамките на ЕС. Всички държави членки могат да го използват и са помолени да регистрират информация за заподозрени лица и казуси още през първия месец на неговото стартиране. Разработен е специален шаблон и са договорени общи стандарти за информацията, която трябва да бъде предоставена, като по този начин се гарантира съответствие с всички съществуващи правила за защита на данните. Информацията за регистъра ще бъде предоставяна на Евроюст от компетентните национални органи.<sup>11</sup>

## **Причина за създаване на Регистъра в областта на борбата с тероризма**

Основният повод и причина за създаването на регистъра се коренят в терористичните атаки в Париж и Сен Дени на 13 ноември 2015 г., когато в координирана серия са извършени поне шест едновременни терористични удара в Париж от екстремисти от „Ислямска държава“, които отнемат 130 човешки живота.<sup>12</sup> Атаката оказва влияние върху целия регион, принуждавайки Германия да отмени футболен мач, а Великобритания да увеличи военния си бюджет след години съкращения.

---

<sup>10</sup> Council of the European Union (2005). *Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences.*

<sup>11</sup> Eurojust (05.09.2019). *Launch of Judicial Counter-Terrorism Register at Eurojust.* Достъпно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx>

<sup>12</sup> Френският президент Франсоа Оланд обявява затваряне на границите на страната. Въведено е извънредно положение за пръв път от 1945 г. Прочети още в: Капитал (14.11.2015) *Тероризъм в Париж*, Франция е затворена. Достъпно на: <https://www.capital.bg>

Абделхамид Абауд, който организира атаката, и екипът му пътуват свободно във и до Европа и Близкия изток, въпреки че е под наблюдение на белгийските служби за сигурност, въпреки проверките на летищата, поставени под знака на службите за сигурност, и рутинните проверки на трафика. „Ню Йорк Таймс“ цитира майката на 18-годишен белгийски джихадист, който почива по-рано през 2015 г., след като се присъединява към същата бригада на „Ислямска държава“, към която са принадлежали няколко от парижките заговорници: „Абауд беше в базата данни на всяка отделна европейска държава, но той се върна в Европа, като че ли отиде на почивка в Club Med.“<sup>13</sup> Основният извод от този случай е, че дори когато заподозрените са правилно класифицирани и разпознати, те могат да се възползват от „пукнатините“ на системата поради липсата на централизирана европейска база данни.<sup>14</sup>

По гумите на Фредерик Баак, доскорошен френски национален член на Евроюст и инициатор на Регистъра в областта на борбата с тероризма, „при борбата с тероризма трябва да избягваме всички „невидими зони““. Този случай показва и необходимостта да се направи цялостно преразглеждане на всички текущи съдебни дела в държавите членки.

Вследствие на отчитането на трансграничните връзки между заподозрените лица при атаките в Париж и Сен Дени Франция, Германия, Испания, Белгия, Италия, Люксембург и Нидерландия предприемат инициативата да създадат регистър в Евроюст, в който да се събира юридическа информация относно терористичните дейности и мрежи и да се идентифицират нуждите от координация.<sup>15</sup>

## **Важността на Регистъра в областта на борбата с тероризма за противодействието на радикализацията и тероризма**

В предложението си за разширяване правомощията на Европейската прокуратура с борбата с тероризма Европейската комисия изтъква редица пропуски и липсата на общ подход на Съюза по отношение на наказателното преследване в областта на трансграничните терористични престъпления, сред които е изтъкната липсата на хармонизиран

---

<sup>13</sup> Club Med SAS, познат като Club Med е китайска компания със седалище във Франция, специализирана в олинклузив почивки, оперираща в над 70 олинклузив курортни селища по света. За повече информация виж: Club Med. Достъпно на: <https://www.clubmed.us>; <http://clubmed-corporate.com>

<sup>14</sup> Callimachi, R., Bennhold, K., Fourquet, L. (30.11.2015). *How the Paris Attackers Honed Their Assault Through Trial and Error*. Достъпно на: <https://www.nytimes.com>

<sup>15</sup> Eurojust (05.09.2019). *Launch of Judicial Counter-Terrorism Register at Eurojust*. Достъпно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx>



подход по отношение на обменната информация и доказателства, като съществуват различия в обема, вида и обхвата на информацията, която се предоставя на Евроюст от всяка държава членка. Поради неоптималния обмен на информация способността на Евроюст да установява наличието на връзки с текущи разследвания и наказателни преследвания, включително връзки с други държави членки, е възпрепятствана.

В допълнение разследването и наказателното преследване на терористични престъпления в конкретни трансгранични случаи изисква бързи и съгласувани действия от страна на всички правоприлагащи и съдебни органи, за да се гарантира, че няма да се изгубят доказателства и че ще бъдат предотвратени по-нататъшни, евентуално свързани, терористични престъпления. Този процес е затруднен при провеждането на разследвания от различни органи в няколко държави членки и въпреки подкрепата на Европол и Евроюст, липсата им на правомощия да задължават националните органи да предоставят специфична информация или да извършват действия по разследване, води до това, че информацията невинаги се предоставя навреме. Това от своя страна може да компрометира успеха в преследването на терористични престъпления, както и евентуалното предотвратяване на по-нататъшни терористични нападения.<sup>16</sup> Ролята на новия регистър е ключова за разрешаването на този проблем, защото вече съществува инструмент, осигуряващ своевременен обмен на информация и събиране на допълнителни доказателства. Важността на споделянето на информация се доказва от растящия брой текущи съдебни производства, за които Евроюст получава информация, като техният брой през 2018 г. е 580.<sup>17</sup>

Той е насочен и към справяне с проблемите със съдбата на стотици граждани на ЕС, които са се борили за „Ислямска държава“ и сега са задържани в Ирак и Сирия. Много от тях биха могли да се върнат в Европа и да не се изправят пред съд поради липса на доказателства срещу тях – фактор, който допринася за безпокойство в няколко държави от ЕС заради завръщащите се бойци. В тази насока се очаква новата база данни да допринесе за събирането на такава чувствителна информация от всички 28 държави на ЕС за текущи разследвания, преследвания и присъди на бойци, с което да улесни сътрудничеството между нацио-

---

<sup>16</sup> European Commission (2018). *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>, p. 6-7.

<sup>17</sup> Eurojust (05.09.2019). Launch of Judicial Counter-Terrorism Register at Eurojust. Достъпно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx>

налните прокурори и чрез това да се стигне до присъди за военни престъпници и други бойци, които в противен случай биха могли да бъдат съдени за по-леки престъпления или изобщо да не се стигне до съдебен процес, защото националните разследвания не са успели да съберат достатъчно доказателства срещу тях.<sup>18</sup> Това се потвърждава и от думите на Фредерик Баак: „Опитът, който натрупахме в казуса, свързан с терористичните атаки в Париж и Сен Дени на 13 ноември 2015 г., показва необходимостта да направим цялостно преразглеждане на всички текущи съдебни дела в държавите членки. С Регистъра в областта на борбата с тероризма в Евроюст ние ще имаме инструмента, който ни е необходим на оперативно ниво, за да подпомагаме координирането на разследванията в казусите, свързани с тероризъм.“

Председателят на Евроюст Ладислав Хамран също препотвърждава важността на регистъра, определяйки го, като „...голяма стъпка напред в борбата с тероризма. Сега, когато терористите все повече и повече действат в трансгранични мрежи, ЕС трябва да направи същото. Предоставяйки бърза обратна информация за трансграничните връзки между съдебните производства, ние ще можем по-добре да координираме и да ускорим действията срещу лицата, заподозрени в терористични дейности. Наличието на правилната информация е от изключителна важност в борбата с тероризма и ще засили значението на ЕС като място на справедливост и сигурност.“<sup>19</sup>

Когато се прави оценка на значимостта на новата база данни по отношение подсилването на европейския отговор на терористичната заплаха, трябва да се вземат предвид и някои специфични тенденции при антитерористичната дейност на и между държавите членки.

През последните години количеството разузнавателна информация, обменена между националните органи, се е увеличила. Но призивите за повишаване на информационния обмен също продължават, като се твърди, че базите данни на ЕС не се използват с пълния си потенциал и че разследванията на сериозни терористични атаки в ЕС разкриват ситуации, при които информация, която е трябвало да бъде споделена между националните органи, не е била.<sup>20</sup> ЕК отчита тези тенденции и по-конкретно „фрагментираността“ на разследванията на трансграничните терористични престъпления като сериозна слабост при наказателното преследване. Разследванията, наказателните преследвания

<sup>18</sup> Guarascio, Fr. (05.09.2019). EU sets up tool for easier conviction of jihadist fighters as hundreds may return. Достъпно на: <https://www.reuters.com>

<sup>19</sup> Eurojust (05.09.2019). Launch of Judicial Counter-Terrorism Register at Eurojust. Достъпно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx>

<sup>20</sup> Van Ballegoij, W., Bakowski, P. (2018) *The fight against terrorism, Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service, Достъпно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b02e83da-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>, p.26

и внасянето на обвинителни актове за терористични престъпления са в изключителните компетенции на националните правоприлагащи и съдебни органи, което води до многообразие на подходи, пропуски в координацията и сътрудничеството между различните участващи органи в трансграничен контекст. Чувствителният характер на свързаните с тероризма разследвания може да създаде допълнителни затруднения за органите да обменят информация и да започват разследвания отвъд границите на строго необходимото по националния случай. Вследствие на това по терористичните случаи се образуват паралелни и изолирани разследвания и наказателни преследвания в няколко държави членки.<sup>21</sup>

Именно заради това съществуват няколко пропуски и бариери в тази област на сътрудничеството между държавите членки:

- *Съществени различия между държавите членки по отношение на предоставянето и търсенето на данни в базите данни на ЕС, което може да бъде обяснено само отчасти заради различията в техните информационни потребности. Малък брой държави членки са отговорни за голям дял от съдържанието и търсенията – например през 2016 г. Италия, Германия и Франция са погали повече от половината от общия брой сигнали към Шенгенската информационна система (ШИС). Може да се твърди, че подобно неравномерно използване може да доведе до отрицателни развития – държави, които използват данните, споделяни от други, същевременно предоставят малко информация. Като в този контекст повишеният обмен на информация в ЕС, включително и чрез регистъра, може да доведе до намаляване на качеството на споделяната информация.*
- *Пропуски в използването на информационни системи както на национално ниво, така и на ниво агенции на ЕС, които се дължат на различия в обхвата, до който националното законодателство позволява обмен на информация, липсата на познания за механизмите за обмен на информация в ЕС.<sup>22</sup> Наличието на фрагментирана архитектура на управление на данни за граничен контрол и сигурност и ограничените възможности за търсене в системите на съответната национална държава намаляват значително*

---

<sup>21</sup> European Commission (2018). *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641> , p. 5-6

<sup>22</sup> Van Ballegooij, W., Bakowski, P. (2018). *The fight against terrorism, Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service. Достъпно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b02e83da-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en> , p. 27

ефективността на обмена на информация на европейско ниво. Някои данни, които биха могли да бъдат полезни за борбата с тероризма, до настоящия момент не се записват в никоя система.

- *Липсата на оперативна съвместимост между различните информационни системи на ЕС* изисква специално внимание, тъй като тя води до наличието на „слепи петна“ – лица се записват в различни бази данни под различни псевдоними, което забавя или изцяло възпрепятства разследването им.<sup>23</sup>
- *Нуждата от предприемане на мерки против манипулацията и заличаването на данни* (вкл. и за регистъра), като се вземе предвид терористичния акт от 8 октомври 2019 г., когато радикализиран излямистки служител на парижката полиция убива четирима свои колеги в щаба им. Имал е достъп до класифицирани данни в разузнавателното отделение на парижката полиция, открита е USB памет с личните данни за десетки служители.<sup>24</sup>
- *Новият регистър е отворен само за държави от ЕС.*<sup>25</sup> Предвид Брекзит и ако Великобритания излезе от Съюза без споразумение, тя няма да има достъп до тази база данни. Предвид сериозността на терористичния проблем за цяла Европа е необходимо да се изработи споразумение за сътрудничество, координация и обмен на информация при (съвместни) разследвания в тази област и евентуално да се разшири правото на достъп до регистъра за държави извън ЕС.

Тези съществени пропуски в европейските информационните системи изискват предприемането на мерки за тяхното преодоляване. До тогава този модел ще продължи да действа по същия начин, като пропуските и слабостите на сътрудничеството в областта, ще се проявят и при обмена на информация в Регистъра в областта на борбата с тероризма и най-вероятно той също няма да бъде използван пълноценно.

---

<sup>23</sup> European Commission (12.12.2017). Impact Assessment Accompanying The Document Proposal For A Regulation Of The European Parliament And The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226 and Proposal For A Regulation Of The European Parliament And The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration) {COM(2017) 793 final} {SWD(2017) 474 final}

<sup>24</sup> За повече информация: Нова тв (08.10.2019). Атентаторът от Париж имал данни за десетки полици. Достъпно на: <https://nova.bg>

<sup>25</sup> Guarascio, Fr. (05.09.2019) EU sets up tool for easier conviction of jihadist fighters as hundreds may return. Достъпно на: <https://www.reuters.com>

## Заклучение

Бидейки една от най-значителните и ставащи все по-комплексни заплахи за сигурноста и икономическото благосъстояние на европејските граѓани, тероризмот на територијата на ЕС безспорно изисква транснационален отговор, чиито измерения и инструменти се изграѓаат активно и со особен интензитет през последното десетилетие.

Предвид допуснатите грешки и пропуски при разследвањата, наказателните преследвања и внасянето на обвинителни актове за терористични престъпления (вклучително знаковите за тоа случаи в Париз и Сен Дени), создавањето на единна база данни, централизирача ключова юридическа информација за установавање на врзки в съдебните производства срещу лица, заподозрени във всички видове терористични престъпления, е необходима и наложителна стъпка. Ролята на новиот регистър е ключова за преодолявањето на допуснатите грешки, тъй като тој осигурява своєвременен обмен на информација и събиране на допълнителни доказателства. Неговиот основен принос е насочен към тоа да се улесни сътрудничеството между националните прокурори и чрез тоа да се стигне до присъди за тежки терористични престъпления, като при липсата му тези присъди биха могли да бъдат за много по-леки престъпления или изобщо да не се стигне до съдебен процес.

Ефективноста на прилагането на регистъра ще зависи, обаче, от редица фактори – съществените различия между државите членки по отношение на предоставяњето и търсенето на данни в базите данни на ЕС; пропуски в използването на информационни системи както на национално ниво, така и на ниво агенции на ЕС; липсата на оперативна съвместимост между различните информационни системи на ЕС; нуждата от предприемане на мерки против манипулацијата и заличавањето на данни; нуждата от изработвањето на споразумение за сътрудничество, координација, обмен на информација при (съвместни) разследвања на терористични престъпления с Великотрбанија и евентуално разширявање правото на достъп до регистъра за држави извън ЕС.

Може да се заклучи, че Регистърът в областта на борбата с тероризма има и ще има висока степен на значимост по отношение борбата с радикализацијата и тероризма на територијата на ЕС, като за да бъде използван пълниот му потенцијал, следва да се изчистјат горепосочените проблеми.

## Библиография

1. Европейска комисия (2013). *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) /\* COM/2013/0535 final - 2013/0256 (COD) \*/*
2. Европейския портал за електронно правосъдие (2019). *Евроюст*. Достъпно на: [https://e-justice.europa.eu/content\\_eurojust-23-bg.do](https://e-justice.europa.eu/content_eurojust-23-bg.do)
3. European Commission (2017). *Impact Assessment Accompanying The Document Proposal For A Regulation Of The European Parliament And The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226 and Proposal For A Regulation Of The European Parliament And The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration), COM(2017) 793 final}, {SWD(2017) 474 final}*
4. European Commission (2018). *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>
5. Council of the European Union (2003). *European Security Strategy - A secure Europe in a Better World*. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
6. Council of the European Union (2005). *Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences*
7. EEAS (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Достъпно на: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
8. EU Agency for Criminal Justice Cooperation (2019) *Supporting judicial authorities in the fight against terrorism*. Достъпно на: [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20\(2019\)/Counter-Terrorism-Factsheet\\_2019-EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/factsheets/Supporting%20judicial%20authorities%20in%20the%20fight%20against%20terrorism%20(2019)/Counter-Terrorism-Factsheet_2019-EN.pdf)
9. Eurojust (05.09.2019) *Launch of Judicial Counter-Terrorism Register at Eurojust*. Достъпно на: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2019/2019-09-05.aspx>
10. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*. Достъпно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>

11. Капитал (14.11.2015). *Тероризъм в Париж, Франция е затворена*. Достъпно на: <https://www.capital.bg>
12. Неменски, Н. (09.10.2019). *Нова атака в Германия, има жертви*. Достъпно на: <https://www.vesti.bg>
13. Нова тв (08.10.2019). Агенаторът от Париж имал данни за десетки полицаи. Достъпно на: <https://nova.bg>
14. Callimachi, R., Bennhold, K., Fourquet, L. (30.11.2015). *How the Paris Attackers Honed Their Assault Through Trial and Error*. Достъпно на: <https://www.nytimes.com>
15. Guarascio, Fr. (05.09.2019). EU sets up tool for easier conviction of jihadist fighters as hundreds may return. Достъпно на: <https://www.reuters.com>
16. Van Ballegooij, W., Bakowski, P. (2018). *The fight against terrorism, Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service. Достъпно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b02e83da-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>

## Поредицата сборници с доклади на докторантите

---

### **Бъдещето на Европейския съюз – ново начало или предизвестен край**

*Доклади от съвместната докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2016 г.*

• • •

### **България и Европейският съюз десет години по-късно – какво (не)постигнахме?**

*Доклади от Втората съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2017 г.*

• • •

### **Новата перспектива на Европейския съюз – приоритети и политики**

*Доклади от Третата съвместна докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“; издателство „Минерва“; София, 2018 г.*



Сборник от доклади

**Европейският съюз с нов  
Европейски парламент - пътят напред**

Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2019 г.

ISBN 978-619-91006-7-7

**MINERVA**  
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

