



„ИЗТОЧНОТО РАЗШИРЯВАНЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ПЕРСПЕКТИВА НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ – НЕ Е ЛИ ВРЕМЕ КОПЕНХАГЕНСКИТЕ КРИТЕРИИ ДА БЪДАТ ОСЪВРЕМЕНЕНИ?“

ПРОФ. ИНГРИД ШИКОВА

25 март 2018 г.

Още от самото начало на своето съществуване европейският интеграционен проект е отворен за присъединяване на други европейски страни. Ако се проследят предишните разширявания на Европейската общност/Европейския съюз, може да се направи общия извод, че всяко от тях поставя свой отпечатък върху развитието на интеграцията и добавя нови характеристики

към модела на Европейския съюз. В този смисъл разширяването може да бъде разглеждано като трансформация както на присъединителите се държави, така и на самия Европейски съюз. Преобладаващо е мнението, че разширяването на Европейския съюз с 12 държави през 2004-2007г. е един от най-важните европейски проекти за постигане на мир, стабилност и просперитет и че неговото осъществяване е успех за обединяването на



Европа. Едновременно с това, процесът на присъединяване на 12 нови страни, 10 от които бивши социалистически държави е уникален, съпроводен е от многобройни трудности, както за целия Европейския съюз, така и за отделните държави. Трудности и неочаквани обрати съпровождат и пълноправното членство на тези страни. Някои от проблемите са сериозни, а имунната система на Европейския съюз реагира бавно на тези първоначално трудно разпознаваеми „вируси“, засягащи основни демократични принципи и европейски ценности.

Колко дълбоки са трансформациите и дали всички са в положителна посока е въпрос, който все по-често си задаваме особено след голямото Източно разширяване на Европейския съюз. И още един не помаловажен въпрос – как се отразяват резултатите от Източното разширяване върху евентуалното присъединяване на страните от Западните Балкани? Трябва ли да продължат да действат Копенхагенските критерии за членство в Европейския съюз или трябва да бъдат обновени поради редица неудачи на Източното разширяване? Ще може ли Европейският съюз да изработи „антитела“ в резултат на Източното разширяване и как те биха реагирани на европейската перспектива на Западните Балкани?

Наличието на правова държава, на функциониращи институции, способни да гарантират демокрацията и справяне с корупцията и организираната престъпност следва да бъдат критерий номер едно при бъдещо разширяване. Тези изисквания в голяма степен съществуваха и при Източното разширяване, но тяхното отлагане във времето с надеждата да се случат по време на членството в ЕС не доведе до желания резултат. Като негативен пример се посочват „обичайните заподозрени“ – България и Румъния, които се присъединиха със специален механизъм за мониторинг на борбата с корупцията, организираната престъпност и функционирането на съдебната система – т.нар. Механизъм за сътрудничество и проверка. Недостатъчната ефективност на този мониторинг се доказва с неговото 11 годишно съществуване без постигане на очаквания резултат. Сериозни са упреците към Европейската комисия, че не е била достатъчно строга и е подвела държавите-членки за готовността на тези две страни за членство. Тези упреци, макар и не толкова явни, продължават и до днес, материализирани в отказа на някои държави членки, България и Румъния да станат част от Шенгенското пространство. Резултатът от „българо-румънския опит“ за Западните Балкани е повече от положителен – той принуди

Европейската комисия да изведе като свой постоянен и важен приоритет диалога с държавите-кандидатки за **заздравяване на върховенството на закона и постигане на конкретни резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията**. Не се оказва ползотворен и подходът “да отворим и затворим лесните глави, а с трудните ще се справяме в края”. Поради това стана необходимо отварянето най-напред на „трудните глави“, свързани именно със съдебната система и върховенството на закона, с надеждата да бъдат окончателно затворени в края на преговорите

Така при наличието на необходимата политическа воля в кандидатките за членство и при настойчивостта на Европейската комисия, държавите от Западни Балкани биха могли да се възползват от „подаръка“, който получиха от България и Румъния – да бъдат приети в ЕС след като са завършили **напълно** необходимата трансформация, която е положителна за самите тях и за техните граждани.

Но този резултат, дори и постигнат, не е трайно гарантиран. Проблемите, които се появяват по време на Източното разширяване, не получават своето истинско разрешаване с времето. Последните развития в някои от страните от Централна и Източна Европа

разколебаха, дори опровергаха убеждението, че Европейският съюз създава рамка, която осигурява качеството на демокрацията и предотвратява отстъплението от демократичните ценности, правовата държава и върховенството на закона. Тук вече можем да се обърнем към някои от държавите от Източното разширяване, които по време на преговорите за членство бяха наричани „отличнички“. Днес политиката на страни като Полша и Унгария нанася вреда на европейската интеграция. Реакцията на Европейския съюз доказва още веднъж, че неговата трансформираща сила не е достатъчна, за да бъде преустановена болестта на антидемократични промени в тези държави. Пълноправното членство прекрати ефективната условност на Европейския съюз спрямо страните по време на преговорите. На практика се получи така, че условията и правилата, които трябваше да бъдат изпълнени и спазвани от страните кандидатки за членство в ЕС, могат да бъдат сравнително безпроблемно нарушавани, когато държавите вече са пълноправни членове на ЕС.

Анализът на „случая Полша“ показва наличието на много сериозен проблем, отнасящ се до качеството на демокрацията в пост-комунистическите страни, който намира в тази държава свое специфично проявление. Решението на Европейската комисия да

предложи активиране на член 7 от Договора за Европейския съюз може да бъде квалифицирано като „историческо“, защото за първи път се прибегва до тази крайна мярка. Едновременно с това вероятността да бъдат наистина наложени санкции за лишаване от право на глас е по-скоро теоретична. Може да се направи логичният извод, че държавите-членки, които демонстрираха „завършена“ демократична трансформация преди да влязат в ЕС, а по-късно се поддадоха на подкопаване на демократичните принципи, оказват неблагоприятно влияние и създават отрицателно отношение към процеса на бъдещо разширяване на ЕС.

Ето защо едно следващо разширяване не би могло да се осъществи без Европейският съюз да е изработил защита от подобна „зараза“. Решаването на проблемите с Полша и Унгария е пряко свързано с европейската перспектива на Западните Балкани и **издигането на европейските ценности и върховенството на закона в истинска норма на качеството на демокрацията в Европейския съюз**. Това означава да бъдат произведени „антитела“, които да защитят в бъдеще трансформиращата сила на Европейския съюз.

Развитието на стабилно гражданското общество също е важен

фактор за запазване на демократичните промени и поддръжане на трансформиращата сила на европейската интеграция. Източното разширяване на ЕС е извор на поуки и по отношение на ролята на гражданското общество. Съсредоточаването върху техническите аспекти на воденето на преговорите, върху отварянето и затварянето на преговорни глави, върху оказване на помощ и обучение на държавната администрация остави гражданското общество на втори план. Случаят Полша показва, че липсата на силно и стабилно гражданско общество е една от основните слабости на демокрацията в страната. Очакванията, че именно полското гражданско общество ще направи така, че да не се стигне до активирането на член 7 от Договора за ЕС, не се оправдаха. Изводът е, че предприєдинителният период трябва да бъде използван максимално за създаване на гражданското общество, което да е способно да оказва натиск за запазване и усъвършенстване на демократичните процеси. Липсата му се връща като бумеранг по време на членството. Усилията за изграждане на демократична политическа култура и на активно гражданско общество в страните от Западните Балкани трябва да бъдат високо в дневния ред на Европейския съюз, да получат достатъчно внимание и финансиране.

Ако има един урок, научен от мирните процеси след конфликти по света, той е, че гражданското общество играе основна роля в помирието. Гражданските организации са в най-добра позиция да изградят мостове в условията на политическо и етническо разделение и да създадат атмосфера на доверие на местно ниво. От тях зависи в голяма степен да изискват отчетност, прозрачност, спазване на демократичните принципи и ценности. Наличието на проблеми в укрепването на гражданското общество в някои от държавите – членки на ЕС от голямото разширяване, както и атаките срещу неудобните за властта организации водят до извода за необходимостта развитието на гражданското общество да бъде част от стратегията за присъединяване на страните от Западните Балкани. Посланието за нуждата от активно гражданско общество, което да участва в процесите на трансформация, реформи, подготовка за присъединяване до правителствата в този регион трябва да бъде ясно и категорично.

Решаването на споровете е важен критерий за членство в ЕС. Европейският съюз позволи при голямото разширяване да бъдат приети (по една или друга причина) държави с нерешени гранични спорове. Така Република Кипър започна да членува в Европейския съюз без да бъде решен преди

това проблемът със Северен Кипър. Напреженията между Хърватска и Словения относно морските граници също показаха, че членството в ЕС преди да бъдат изяснени и потвърдени решенията на споровете не е благоприятно за общия климат на европейската интеграция. Поуката е една – в **Европейския съюз следва да бъдат приемани държави с напълно уредени съседски отношения.**

Освен тези основни изисквания – издигането на европейските ценности и върховенството на закона в истинска норма на качеството на демокрацията, постигане на конкретни резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията, напълно уредени спорове и добросъседски отношения, изграждане на демократична политическа култура и на активно гражданско общество, могат да бъдат посочени още два важни фактора за успеха на бъдещо разширяване на Европейския съюз: **отношението на обществото към разширяването на Европейския съюз и поведението на европейските институции по време на предприединителния период.**

Отношението на обществото към разширяването на Европейския съюз се оказва твърде важно за европейския проект. Голямото разширяване на ЕС винаги е

създавало смесени чувства. Европейският съюз нямаше точна стратегия как да обясни на своите граждани необходимостта от Източното разширяване. Ако прибавим и факта, че гражданите обикновено се вълнуват от конкретните, ежедневни проявления на последиците от интеграцията, които не са и не могат да бъдат положителни за всички, то разширяването, бидейки само по себе си по-скоро успех за европейския проект, се превърна в източник на грижи и недоволства на част от европейските граждани. Поради това, много западноевропейци не оценяват положително разширяването, а напротив – разглеждат го като нарушаване на „спокойствието“ в подредения им дом, нахлуване на „полския водопроводчик“, отнемаш работни места, нарушаване на създадения баланс в европейските институции¹. Ползите от разширяването за стабилността, сигурността и икономическия просперитет на Европейския съюз не се възприемат еднозначно, а по-скоро приемането на бившите комунистически страни се разглежда като акт на благотворителност на богатия Запад към бедния Изток.

Възприемането на източноевропейците като „бедни роднини“ от своя страна доведе до

разочарование у гражданите на страните от Източното разширяване и усещането, че са „втора класа“ в сравнение със западноевропейците. Всичко това създаде условия за развитие на популистки политически формирания, както в Западна, така и в Централна и Източна Европа. В този контекст, европейската перспектива на Западните Балкани е силно зависима от обществените настроения в държавите-членки. Отстъплението от демократичните стандарти и европейските ценности в бившите отличнички на посткомунистическия преход Унгария и Полша предизвиква сериозна обществена съпротива срещу ново разширяване с държави, които нямат традиции в прилагане на демокрацията. В това отношение предстои сериозна работа, за да се създаде подкрепа за процеса на разширяване на ЕС. Необходима е и много по-голяма ангажираност на държавите-членки в разясняването на необходимостта от бъдещи разширявания.

Поведението на институциите на Европейския съюз по време на предприсъединителния период има важно значение за подготовката на страните за членство. В периода на преговорите за Източното разширяване, Европейската

¹ Според данните от Евробарометър по време на преговорите, отрицателно настроени към разширяването на ЕС с 12-те нови държави бяха 56% от

германците, 52% от австрийците, 47% от французите, 45% от холандците (European Commission Eurobarometer, NN 60 and 61, 2003-2004).

комисия даваше конкретни насоки за приемане на законодателство, за създаване или усъвършенстване на институции, за провеждане на реформи. Това поведение в редица случаи беше твърде менторско и страните - кандидатки свикнаха да очакват инструкции от Брюксел. Този подход не подготви страните за пълноценно участие в интеграционния процес като пълноправни членове. При пълноправно членство в ЕС, новоприетата държава трябва не само **самостоятелно** да осъществява множество важни задачи пълноправен член на ЕС, но и да бъде активен създател на политики. Разбира се, насоките, получавани от европейските институции бяха ценни сами по себе си за постигане на крайната цел – пълноправно членство, но от друга страна бяха предпоставка да се извършват повърхностни действия, които да се отчетат като изпълнение на европейските инструкции без наистина да се осъществи необходимата дълбока трансформация. Избягването на този „ефект на ученика“, който иска само да получи положителна оценка от учителя, без да се интересува от необходимостта за постигане на трайни знания, е крайно наложително при преговорите със страните от Западните Балкани.

Има още много уроци, които ни даде голямото източно разширяване на Европейския съюз. Важното е тези да бъдат научени добре, а поуките от тях да бъдат приложени на практика в региона на Западните Балкани. Ако разгледаме внимателно публикуваната през февруари 2018г. стратегия за европейската перспектива на Западните Балкани, бихме могли да открием част от посочените по-горе „антитела“. Дали обаче това е достатъчно? Понастоящем предприєдинителния процес продължава да се осъществява по Копенхагенските критерии за членство, създадени през 1993г. в други условия и при други обстоятелства. След натрупания опит не е излишно да бъдат преразгледани и пригодени към съвременните условия и особености на държавите, които желаят членство в Европейския съюз. Не е ли по-разумно Копенхагенските критерии да бъдат пренаписани, обогатени и уточнени в съответствие с тези поуки с цел наистина да послужат като защитни антитела в имунната система на европейската интеграция? От друга страна, държавите кандидатки ще имат ясни изисквания, от които да се ръководят при подготовката за членство, без да изпитват усещането, че непрекъснато се формулират нови допълнителни условия извън Копенхагенските критерии.

