



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

# ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

*чрез очите на младите*

Годишна студентска  
научна конференция на  
випуск “Еразъм Ротердамски”,  
специалност “Европеистика,  
СУ “Св. Климент Охридски”

СБОРНИК С  
ДОКЛАДИ

София, 2025 г.

## СБОРНИК С ДОКЛАДИ

---

Годишна студентска научна конференция  
на випуск „Еразъм Ротердамски“,  
специалност „Европейстика“, Философски факултет,  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

# Европейският съюз през очите на младите

---

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

---

София, 2025 г.

**Научна редакция:**

доц. д.н.н. Мирела Велева

гл. ас. д-р Мария Юрукова

гл. ас. д-р Любомира Попова

**Съставител:**

проф. д-р Ингриц Шикова

гл. ас. д-р Мария Юрукова

ISBN: 978-954-8702-69-0

# Съдържание

## ПРЕДГОВОР

<i>проф. Ингриг Шикова</i> .....	5
----------------------------------	---

## ПАНЕЛ ПЪРВИ:

### ЕВРОПЕЙСКАТА ДЕМОКРАЦИЯ В ЕРА НА ПОСТИСТИНА: МЕДИИ, ПОЛЯРИЗАЦИЯ И ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО

#### ПОДЕМ НА ДЕСНИТЕ ПАРТИИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

<i>Александър Христов</i> .....	9
---------------------------------	---

#### ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА КАТО ИНСТРУМЕНТ СРЕЩУ ДЕМОКРАТИЧНИЯ ДЕФИЦИТ

<i>Борислава Попова</i> .....	17
-------------------------------	----

#### УПОТРЕБА НА ДЕЗИНФОРМАЦИОННИ НАРАТИВИ ЗА ЕС В БЪЛГАРСКИТЕ ОНЛАЙН МЕДИИ

(изследване на случая в предизборната кампания  
за членове на ЕП през 2024 г.)

<i>Оля Терзиева</i> .....	30
---------------------------	----

#### ОБРАЗЪТ НА ЕВРОТО В ОНЛАЙН СЪДЪРЖАНИЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ МЕДИИ

<i>Вивиан Димитрова</i> .....	43
-------------------------------	----

## ПАНЕЛ ВТОРИ:

### ПОЛИТИЧЕСКИ, ПРАВНИ И СОЦИАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕС

#### ПРЕЮДИЦИАЛНИТЕ ЗАПИТВАНИЯ КАТО ФОРМА НА ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН СЪДЕБЕН ДИАЛОГ В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЧЕСКАТА ПРОГРАМА 2024 г.-2029 г.

<i>Самуил Терзийски</i> .....	51
-------------------------------	----

#### ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ИЗГРАЖДАНЕТО НА САМОСТОЯТЕЛНА ОТБРАНИТЕЛНА ОБЩНОСТ В ЕС

<i>Георги Георгиев</i> .....	59
------------------------------	----

ПОДХОД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КЪМ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УВЕЖИЩЕ И ЗАКРИЛА	
<i>Гергана Якимова</i> .....	76
НАСИЛИЕТО НАД ЖЕНИ В ЕС - ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, РЕШЕНИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ	
<i>Цветелина Петочка</i> .....	89
ПАНЕЛ ТРЕТИ: <b>ИКОНОМИКА И СЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС</b>	
ВЛИЯНИЕТО НА КИТАЙ ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА НА ЕС	
<i>Дария Луговска</i> .....	101
БОРБАТА СРЕЩУ РАЗХИЩЕНИЕТО НА ХРАНИТЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ	
<i>Искра Лазарова</i> .....	115
ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ЕНЕРГЕТИКАТА В КОНТЕКСТА НА ПОЛИТИКАТА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС - НАСТОЯЩИТЕ СЕКТОРНИ ПОЛЕМИКИ ВСЛЕДСТВИЕ НА НЕОПИТНОСТ И ПОЛИТИЗАЦИЯ	
<i>Стоил Божков, Ивет Масленишка, Соня Цонева</i> .....	127
БЪЛГАРИЯ И ЕС - ИСТОРИЧЕСКИ ПЪТ И НАСТОЯЩИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПРЕДСТАВЕНИ ЧРЕЗ ПОДГОТОВКАТА ПО ПРЕГОВОРНИТЕ ГЛАВИ „ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЯ“ И „СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ“	
<i>Александра Петрова, Вяра Аврамова, Цветан Янев</i> .....	142

# **Предговор**

*Конференцията „Европейският съюз през очите на младите“ на специалност „Европеистика“ в Софийския университет „Свети Климент Охридски“ продължава традицията на студентските изяви в европейските изследвания. Тя се провежда в трудни и напрегнати времена, в които европейското единство се превръща в осъзната необходимост. Но членуването в Европейския съюз е сложна задача, която изисква както знания и умения, така и активни, иновативни, убедителни, последователни позиции. За да бъде максимално ефективно създаването на политики и на подходящи инструменти за тяхното осъществяване в Европейския съюз, е необходимо развитието на аналитичните способности на бъдещите експерти по европейските въпроси. Точно в тези трудни времена критичният поглед на младото поколение към съвременността и към бъдещето е онзи стимул, който дава сили и увереност за продължаване по пътя на обединението на Европа.*

*От друга страна, Обединена Европа трябва да инвестира в своите млади хора. Иновациите и конкурентоспособността в голяма степен зависят от образоването и от осигуряването на максимално благоприятни условия за научни изследвания. Наличието на добро образование и на качествени работни места във всички региони на Европейския съюз е необходимото условие за преодоляване на неравномерното развитие и за постигането на истинска интеграция. Така всеки гражданин на Европейския съюз получава възможността да контролира собствената си съдба, да избира между свободата „да се движи“ и свободата „да остане“.*

*Важна предпоставка за ефективното участие на България в европейския интеграционен процес и за повишаване на ролята ѝ в международен аспект е тя да бъде възприемана като надежден и предвидим партньор, с по-голям капацитет за инициатива, с проактивни и конструктивни позиции по важните въпроси и със способност да предлага иновативни стратегически идеи. В този контекст предоставянето на подходящи образователни възможности и стимулирането на изследователския дух на студентите е стратегическа цел на катедра „Европеистика“. Провеждането на ежегодна научна студенческа конференция е важна стъпка за осъществяване на тази цел. Всеки выпуск има своя „звезден миг“ с организирането и провеждането на конференцията и публикуването на сборника с представените разработки. През 2025 година домакин и организатор на конференцията е выпуск „Еразъм Ротердамски“. Патронът на*

*випуска е наричан от своите съвременници „носителят на светлината“, „учителят на света“, „фениксът на учените“. Името му е символ на новото и на мечтата за „утрешния по-добър ден на човечеството“. Неговият хуманизъм е наследство, върху което си струва да се размишлява.*

*Авторите на текстовете в сборника „Европейският съюз през очите на младите“ са от поколението Z, израсло в цифровия свят на смартфоните и на социалните мрежи, поколение прагматично, пътуващо, общуващо с изкуствения интелект. Те са от поколението „Еразъм“, кое-то обича Европа и иска да я види такава, каквато е в мечтите им. Темите, които ги вълнуват са във всички сфери на европейската интеграция и политиките на Европейския съюз. Въпросите, чиито отговори търсят, са многобройни – защо десните партии са в подем, каква е ролята на дезинформацията за Европейския съюз, как влияе Китай върху европейската икономика, възможно ли е да се спре разхищението на храни, ще изгради ли Европейският съюз самостоятелна отбранителна общност и още много други интересни и дискусионни теми.*

*Въпросите са многобройни, намирането на отговорите е трудна задача. Но въпреки това младите изследователи, правейки първите си опити в научните изследвания, са положили много усилия, вложили са енергия и амбиция. Същественото е, че са събудили у себе си интереса към търсенето, а това е пътят към създаване на мислещи, критични и задълбочени анализатори. Читателите ще простят някои наивни или недостатъчно обосновани твърдения, тъй като това са първите стъпки в творчеството, за които се изисква желание и смелост. По-важното е, че европейският проект в очите на младите дава хоризонт, привлича въображението и емоционално ги ангажира, а те са източник на вдъхновение и на духовен импулс за продължаване на европейското изграждане. В името на идеала за Обединена Европа, с критичен поглед и прагматизъм, младите могат да превърнат мечтите и надеждите си в смели идеи и работещи решения. По думите на Еразъм „нищо не може да затрудни человека с воля.“ Воля и успех на младите!*

Проф. Ингрид Шикова



## ПАНЕЛ ПЪРВИ

# ЕВРОПЕЙСКАТА ДЕМОКРАЦИЯ В ЕРА НА ПОСТИСТИНА: МЕДИИ, ПОЛЯРИЗАЦИЯ И ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО



# ПОДЕМ НА ДЕСНИТЕ ПАРТИИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Александър Христов

## Абстракт

*През последните години десните партии демонстрират нарастваща подкрепа сред избирателите в различни европейски държави, като техните идеи и политики намират все по-широва приемственост. Целта на този доклад е да анализира причините за възхода на десните политически партии в Европейския парламент през последните години и да изследва факторите, които обуславят техния успех.*

*В рамките на доклада, с помощта на количествен метод, ще бъдат разгледани основни фактори, които обясняват този подем. Сред задачите, които ще бъдат изпълнени, са: да се анализират причините, поради които десните партии събират все повече гласове, като се обрне внимание на социално-икономическите условия, миграцията и глобализацията, които влияят на обществените нагласи; да се изследват основните политики, които тези партии предлагат, като ограничения върху миграцията, защита на традиционни ценности и критика срещу Европейския съюз.*

*Докладът се фокусира и върху вътрешните и външни фактори, които формират избирателските предпочтения към десните партии, както и тяхната роля в контекста на съвременната политическа динамика в Европейския парламент. Изследването допринася за по-доброто разбиране на промените в политическата карта на Европа и ще разгледа възможните резултати и предизвикателствата, които изигването на десните партии поставят пред Европейския съюз.*

**Ключови думи:** Десни партии, Европейски парламент, евросептицизъм, евроинтеграция, миграция, избори, демокрация, политически елит.

## Увод

През последното десетилетие Европейският парламент стана свидетел на политическа промяна, при която десните партии придобиват все по-значително влияние. Тези партии, които често се характеризират с националистически, евросептични и антиимиграционни

политики, се възползват от нарастващото обществоено недоволство от традиционните политически елити и от предизвикателствата в целия Европейски съюз като икономическата стагнация, имиграцията и прогресивните социални политики, за да увеличат ногкрепата за мяж самите.

Десните движения, първоначално ограничени в периферията на националната политика, започват да набират сила през 90-те години на XX век, стимулирани от икономическата глобализация и нарастващата имиграция. Знакови събития като финансовата криза от 2008 г. и бежанската криза от 2015 г. предоставят на тези партии благодатна почва за привличане на разочаровани избиратели.<sup>1</sup>

На изборите за Европейски парламент през 2014 г. десни партии като Националния фронт на Франция (сега Национален сбор) и Партията за независимост на Обединеното кралство (UKIP) постигат значителни успехи.<sup>2</sup> Тази тенденция се запазва и на следващите избори, като на изборите през 2014 г. десните партии си осигуряват над 25% от местата - рекорден резултат. Тези избори подчертават нарастващата сила и организационен капацитет на десните движения, които вече са ключови участници във формирането на политиките на ЕС.<sup>3</sup>

Докладът се фокусира върху изборите за Европейски парламент през 2014, 2019 и 2024 година. Партийните групи в ЕП, които са анализирани, са: „Европейски консерватори и реформисти“ (активни през всички анализирани години), „Европа на нациите и свободата“ (активни от 2014 г.), „Идентичност и демокрация“ (активни от 2019 г.), „Патриоти за Европа“ (активни от 2024 г.) и „Европа на суверенните нации“ (активни от 2024 г.).

## **Развитие на изборите в Европейския парламент и в държавите членки**

В Таблица 1 ясно се вижда, че от 2014 година досега се наблюдава устойчив подем на крайнодесните в ЕП, като партиите, които на национално ниво се застъпват за еврокептични и антиимиграционни политики, набират популярност.<sup>4</sup>

На изборите за Европейски парламент през 2014 г. те взимат общо 15,64% от местата в ЕП, като „Европейски консерватори и рефор-

<sup>1</sup> Джудис, Дж. Б. (2016). *Популистката експлозия: Как голямата рецесия трансформира американската и европейската политика*. Columbia Global Reports.

<sup>2</sup> Гудуин, М., Милацо, К. (2015). *UKIP: Вътрешен поглед към кампанията за преначертаване на картата на британска политика*. Oxford University Press.

<sup>3</sup> Денисьн, Дж., Мендес, М. (2023). *Корените на възхода на крайната десница в Европа: Сравнителен анализ*. European Journal of Political Research.

<sup>4</sup> Гудуин, М., Милацо, К. Цит. съч.

мисти“ (ЕКР) представляват 10,28%, а „Еврона на нациите и свободата“ (ЕНС) - 4,81%.

През 2019 година се замвърждава присъствието на десните партии, като партията „Лига“ на Матео Салвини и Национален съюз на Марин лъо Пен получават значителна подкрепа съответно в Италия и Франция. На изборите се наблюдава и възходът на испанската партия Vox, което е сигнал за по-широко регионално разпространение на крайнодесни идеологии.<sup>5</sup> Местата за крайнодесните формации в Европейския парламент отново нарастват и достигат 16,73%, като през 2019 г. те са разпределени по следния начин: ЕКР взима 9,78% от местата в ЕП, а новосформираната „Идентичност и демокрация“ (ИД) - 6,95%.

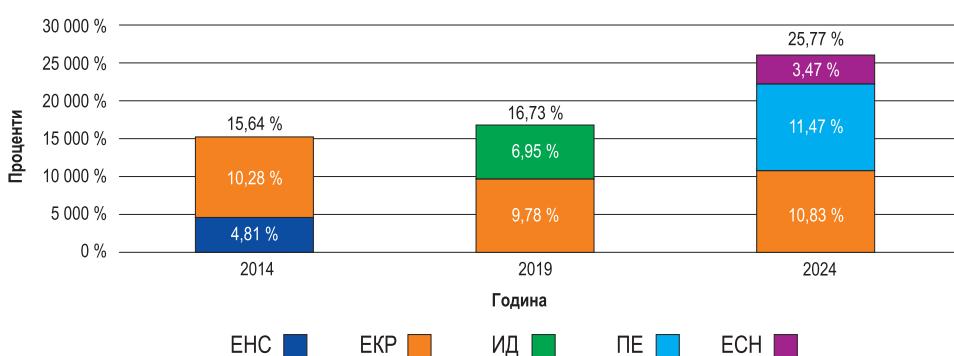
През 2024 г. десните партии достигат исторически връх на изборите за Европейски парламент. Група „Идентичност и демокрация“ (ИД) се разделя на „Патриоти за Еврона“ (11,67%) и „Еврона на суверенни нации“ (ЕНС) (3,47%). Група „Европейски консерватори и реформисти“ също постига по-голям процент места - от 9,78% през 2019 г. до 10,83% през 2024 г. Така общият процент от всички партии достига 25,77%<sup>6</sup>.

**Таблица 1. Присъствие на крайнодесни партийни групи**

**в ЕП след изборите за ЕП - 2014, 2019, 2024 г.**

**(в процент от общия брой членове на ЕП)**

(Данни: Официална страница на ЕП; Таблица: авторът)



## **Основни фактори за постигането на тези резултати**

Факторите за този възход са различни, но могат да бъдат откроени няколко ключови такива, които са адекватни за случаите в по-голямата част от сържавите - членки на ЕС. Те могат да бъдат иконо-

<sup>5</sup> Денисън, Дж., Мендес, М. Цит. съч.

<sup>6</sup> Официален сайт на Европейския парламент (2024). Европейски избори 2024.

мически, свързани с имиграцията и културната идентичност, противстен вътре срещу действащите политики, влиянието на социалните медии и на дезинформацията онлайн.

Икономическата стагнация и нарастващото неравенство подхранват недоволството от традиционните партии. Десните партии се възползват от това, като се застъпват за протекционистични търговски политики, увеличаване на инвестициите в националната промишленост и даване на приоритет на националните икономически интереси пред инициативите в целия ЕС. Много гласоподаватели възприемат тези политики като средство за преодоляване на предполагаемите неуспехи на глобализацията, включително загубата на работни места и намаляването на заплатите.<sup>7</sup>

Кризата с бежанците през 2015 г. открои разделението в ЕС, като десните партии се позиционираха като защитници на националната идентичност и култура. Антиимиграционната реторика, често съчетана с призиви за по-строг граничен контрол и намаляване на приема на убежище, намира отклик сред избирателите в цяла Европа.<sup>8</sup> Тези партии твърдят, че неконтролираната имиграция застрашава социалното сближаване, обществената сигурност и националните традиции – тези, които се оказаха ефективни за мобилизиране на електорална подкрепа.<sup>9</sup>

Нарастващата умора от прогресивните програми, включително инициативите за борба с изменението на климата, насочи някои избиратели към партии, обещаващи завръщане към „традиционните ценности“. Десните лидери често формулират тези въпроси като политики, водени от елита, откъснати от проблемите на обикновените граждани.<sup>10</sup> Този отпор е особено очевиден в селските райони и по-малките градове, където прогресивните политики понякога се разглеждат като градски ориентирани и несъобразени с местните реалности.<sup>11</sup>

Възходът на цифровите платформи позволи на десните партии да заобиколят традиционните медии и да общуват директно с избирателите. Целенасочените кампании, често подхранвани от дезинформация и емоционални призиви, изиграват значителна роля във формирането на общественото мнение.<sup>12</sup> Социалните медии също така позволяват

<sup>7</sup> Инглехарт, Р., Норис, П. (2016). *Тръмп, Брекзит и възходът на популизма: Икономическите губещи и културният отпор*. Harvard Kennedy School Working Paper Series.

<sup>8</sup> Гудин, М., Милацо, К. Цит. съч.

<sup>9</sup> Денисьн, Дж., Мендес, М. Цит. съч.

<sup>10</sup> Муде, К. (2019). *Крайната десница днес*. Polity Press

<sup>11</sup> Инглехарт, Р., Норис, П. Цит. съч.

<sup>12</sup> Брадшоу, С., Хауърд, П. Н. (2019). *Световният рег на дезинформацията: глобален инвентар на организирана манипулация в социалните медии*. Oxford Internet Institute.

ляват формирането на филтърни балони, в които поддръжниците взаимно подсилват убежденията си, което още повече задълбочава партийните разделения.<sup>13</sup>

## **Национални специфики и регионални различия**

Националните избори могат да окажат влияние върху европейските избори, тъй като резултатите от тях често отразяват политическите настроения в отделните държави, които, от своя страна, влияят на политическия пейзаж на европейско равнище. Националните правителства обикновено са част от по-широки политически групи в Европейския парламент, така че промените в националната политическа среда (като например преминаване към по-дясна или по-лява политика) могат да поблисяят на баланса на силите в Европейския парламент.

Ако в дадена страна се избере партия, която се присъединява към определени европейски политически групи, успехът на тази партия засилва влиянието на тези групи в Европейския парламент. Освен това националните избори често извеждат на преден план въпроси, които са от значение за дебатите по европейските политики, като имиграцията, търговията или изменението на климата. По този начин резултатите от националните избори могат косвено да определят посоката на политиките в целия ЕС. Въпреки че възходът на десните партии е общоевропейско явление, интензивността му варира в различните региони. В Централна и Източна Европа, особено в Унгария и Полша, се наблюдава консолидиране на десни правителства, които наблюгат на културния консерватизъм и националния суверенитет.<sup>14</sup> В Западна Европа партии като германската AfD, италианската „Братя на Италия“ и австрийската Партия на свободата увеличават влиянието си, често за сметка на центристки и леви партии. В южноевропейските държави като Гърция и Испания също се наблюдава възход на десните популистки, което отразява по-широкото приемане на тези движения.<sup>15</sup>

## **Въздействие върху политиките на Европейския съюз**

Много европейски политици се влияят от увеличаването на крайнодесните партии. Сред тях например са тези, засягащи миграцията, регулативната политика и засилването на европейската интеграция.

---

<sup>13</sup> Денисън, Дж., Мендес, М. Цит. съч.

<sup>14</sup> Папас, Т. (2019). *Популисти на власт*. Journal of Democracy

<sup>15</sup> Муде, К. Цит. съч.

Засиленото присъствие на десните партии доведе до по-рестриктивни имиграционни политики. Предложението за засилен граничен контрол, за изнасяне на обработката на молби за убежище и за построги мерки за депортиране получиха подкрепа в Европейския парламент. Тези политики отразяват по-широва промяна към мерки за сигурност за миграцията, често за сметка на хуманистичните съобразения.<sup>16</sup>

Десните партии често се противопоставят на амбициозните политики в областта на климата с аргумента, че те налагат неоправдана икономическа тежест върху предприятията и домакинствата. Тази позиция застрашава „зелената сделка“ на ЕС и други инициативи за устойчивост, тъй като тези партии се застъпват за приоритизиране на икономическия растеж пред екологичните цели.<sup>17</sup> В региони, зависими от изкопаемите горива, като Полша и части от Германия, тази опозиция е получила значителна подкрепа от избирателите.<sup>18</sup>

Десните партии се застъпват за връщане на правомощията на държавите членки, като оспорват по-нататъшната интеграция на ЕС. Този евросkeptичен дневен ред се отразява на процеса на сближаване и вземане на решения в ЕС, особено в областите, изискващи единодушно съгласие. Някои партии призовават за провеждане на референдуми относно членството в ЕС или конкретни политики, като повтарят прецедента с Брекзит.<sup>19</sup>

И въпреки че към момента мнозинството в ЕП остава ясно проевропейско, то идентифицираната в текста тенденция за увеличаване на подкрепата на крайнодесни партии на национално ниво логично се отразява и на представителността в ЕП, и е устойчива и следва да бъде по-задълбочено анализирана.

## **Сравнителен анализ с глобалните тенденции**

Възходът на десния популизъм в Европа отразява тенденциите в други части на света, като например избирането на Доналд Тръмп в САЩ за втори президентски мандат и успехът на Жаир Болсонаро в Бразилия. Общите фактори включват икономически недоволства, културни тревоги и недоверие към традиционните политически елити.<sup>20</sup> Въпреки това уникалната институционална рамка и историята на интеграцията на Европа представляват различни предизвикателства

<sup>16</sup> Папас, Т. Цит. съч.

<sup>17</sup> Джудис, Дж. Б. (2016). *Популистката експлозия: Как голямата рецесия трансформира американската и европейската политика*. Columbia Global Reports.

<sup>18</sup> Денисън, Дж., Мендес, М. Цит. съч.

<sup>19</sup> Гудуин, М., Милацо, К. Цит. съч.

<sup>20</sup> Инглехарт, Р., Норис, П. Цит. съч.

и възможности за справяне с тези тенденции. Например многостепенната управлявачка структура на ЕС може както да ограничи, така и да засили влиянието на десните партии, в зависимост от нивото на тяхната координация.<sup>21</sup>

## Предизвикателства и бъдещи последствия

Поляризацията, заплахата за демокрацията се превръщат в ключови предизвикателства пред ЕС. Възходът на десните партии изостря политическите разногласия в Европейския парламент, като усложнява постигането на консенсус по важни въпроси като изменението на климата, миграцията и икономическото възстановяване. Засилващата се поляризация не само на политическо ниво, но и в обществото се наблюдава както в ЕП, така и на национално ниво, където ясната реторика често задълбочава обществените разделения.<sup>22</sup>

Реториката и политиките на някои десни партии пораждат опасения относно ерозията на демократичните норми, включително независимостта на съдебната система, свободата на печата и правата на малцинствата. В страните, където тези партии са на власт, като Унгария и Полша, критиците посочват модел на отстъпление от демокрацията.<sup>23</sup>

## Възможни развития

От днешна гледна точка изглежда, че тази тенденция няма да може да бъде преобърната без задълбочени и цялостни анализи и предпринемането на комплексни и ефективни мерки както на национално, така и на наднационално ниво.

Очакванията са да се наблюдава продължаващ растеж. Десните партии могат да продължат да укрепват влиянието си, да променят политическия дневен ред на Европейския съюз и да отслабят ангажимента му към интеграцията и либералните ценности в средносрочен план.

Противопоставянето на десните политики може да доведе до възраждане на центристките и левите партии, особено ако икономическите и социалните условия се подобрят.

Нарастващата поляризация може да доведе до блокиране на работата на Европейския парламент, което да покосне способността на ЕС да се справи с неотложните предизвикателства. Фрагментацията в ЕС, тенденция, което се наблюдава и в различни национални

<sup>21</sup> Гудуин, М., Милацо, К. Цит. съч.

<sup>22</sup> Папас, Т. Цит. съч.

<sup>23</sup> Денисън, Дж., Мендес, М. Цит. съч.

парламенти, вкл. в българския, може реално да навреди на ефективността и на възможността на ЕП да взима решения. Този сценарий би могъл също така да подхрани призовите за реформиране на институционалната рамка на ЕС, мака че да отразява по-добре променящия се политически пейзаж.<sup>24</sup>

## Заключение

Възходът на десните партии в Европейския парламент отразява дълбоки промени в обществените настроения и политическата динамика в държавите членки. Макар че тези партии успешно използват широко разпространеното недоволство от традиционните елити и политикуите на ЕС, нарастващото им влияние поставя значителни предизвикателства пред сближаването и прогресивната програма на ЕС. Отстраняването на основните причини за тази политическа промяна - икономическа несигурност, културни тревоги и недоверие в институциите - е от съществено значение за укрепването на един по-приобщаващ и устойчив Европейски съюз. Следващите години ще бъдат решаващи за това дали ЕС ще успее да се адаптира към тези предизвикателства, или ще се погаде на по-нататъшно фрагментиране и ще наблюдаваме в бъдеще европейски парламент, който трудно успява да формира проевропейско мнозинство.

### Библиография

1. Брадшоу, С., Хауърд, П. Н. (2019). *Световният рег на дезинформацията: глобален инвентар на организирана манипулация в социалните медии*. Oxford Internet Institute.
2. Денисън, Дж., Мендес, М. (2023). Корените на възхода на крайната десница в Европа: Сравнителен анализ. *European Journal of Political Research*.
3. Гудин, М., Милацо, К. (2015). UKIP: Вътрешен поглед към кампанията за преначертаване на картата на британската политика. Oxford University Press.
4. Инглехарт, Р., Норис, П. (2016). *Тръмп, Брекзит и възходът на популизма: Икономическите губещи и културният отпор*. Harvard Kennedy School Working Paper Series, Достъпно на: <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash> (Посетено на: 5 януари 2025 г.).
5. Джудис, Дж. Б. (2016). *Популистката експлозия: Как голямата рецесия трансформира американската и европейската политика*. Columbia Global Reports.
6. Муде, К. (2019). *Крайната десница днес*. Polity Press, Достъпно на: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41269-020-00157-5> (Посетено на: 5 януари 2025 г.).
7. Официален сайт на Европейския парламент (2024). *Европейски избори 2024*, Достъпно на: <https://results.elections.europa.eu/en/european-results/2024-2029/> (Посетено на: 6 януари 2025 г.).
8. Папас, Т. (2019). Популисти на власт. *Journal of Democracy*.

<sup>24</sup> Джудис, Дж. Б. Цит. съч.

# ЕВРОПЕЙСКАТА ГРАЖДАНСКА ИНИЦИАТИВА КАТО ИНСТРУМЕНТ СРЕЩУ ДЕМОКРАТИЧНИЯ ДЕФИЦИТ

---

Борислава Попова

## Абстракт

*С подписването на договора от Лисабон между държавите - членки на Европейския съюз, през 2007 г. и с влизането му в сила две години по-късно Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) се превръща в едно от основните нововъведения в договорите.*

*Целта на ЕГИ е да привлече гражданите на Съюза към по-засилено и активно участие във въпросите, засягащи дневния ред на равнище ЕС. Чрез тази си активност населението на страните членки следва да усети по-близък контакт с институциите на Съюза, получавайки право да осъществява връзки из целия континент в името на обща цел, която засяга всички и е следователно нужна да се осъществи. Тя има за цел да укрепи демократичната легитимност на Съюза. Напоследък актуална остава темата за демократичния дефицит в държавите членки, а и в Съюза като цяло. За да липсва доверие в демократичните институции, това значи, че съществува разминаване между правомощията на институциите на ЕС и неспособността на гражданите да влияят върху решенията на тези институции.*

*Настоящият доклад има за цел да анализира дейността на ЕГИ и да анализира ефекта от нея, като проследи и как тя допринася за намаляването на демократичния дефицит. Основната хипотеза е, че предвид настоящата ситуация в Съюза, той има инструменти, които овластяват европейските граждани, и те могат да бъдат ефективни, ако са разпознавани и използвани от тях самите.*

*За постигането на тази цел докладът си поставя следните задачи: Първо, да представи Европейската гражданска инициатива. Второ, да изследва използването на този нов инструмент, като проследи колко активни инициативи има до момента на разработването на доклада и какви са резултатите от тях. Трето, да анализира ефектите от прилагането на ЕГИ, както и да проследи дали вследствие на нея има осъществени законодателни промени в рамките на Съюза. Четвърто, след като стъпи на анализа от предходните три задачи, да определи*

*влиянието, което оказват тези инициативи върху демократичния дефицит.*

**Ключови думи:** Европейска гражданска инициатива, граждани на ЕС, институции, демократичен дефицит, законодателство

## **Въведение**

Европейският съюз функционира, като защитава една от неговите основни ценности, а именно демокрацията. Благодарение на нея, щом една държава стане членка на Съюза, нейните граждани придобиват различни права, включително стават европейски граждани. Едно от тях е правото да гласуват на избори за членове на Европейския парламент, както и да се кандидатират за него. Имат право на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза. Също така след приемането на Лисабонския договор имат право на Европейска гражданска инициатива.

Европейската гражданска инициатива се въвежда с Договора от Лисабон и се превръща в ново право, с което разполагат европейските граждани. Тя им дава възможност да изразяват своя глас на по-високо ниво и да имат шанс да променят европейското законодателство или да поискат от Европейската комисия да предложи такова. Цялостната му идея е да допринесе за един по-близък до гражданите Европейски съюз, в който те имат право да инициират законодателни предложения.

## **Какво представлява ЕГИ?**

Още през 1997 г. при подписването на Договора от Амстердам се подчертава нуждата от засилване на демократичната легитимност в ЕС и увеличаването на участието на гражданите в процеса на вземане на решения. Тогава за пръв път се поставя дебатът за подобен вид инструменти.

По-късно, по време на Конвенцията за бъдещето на Европа през 2002 - 2003 г., се обсъжда необходимостта от повече пряка демокрация в рамките на ЕС и именно тук всъщност се споменава идеята за Европейска гражданска инициатива. Идеята е предложена от различни гражданско и неправителствени групи и организации. С Лисабонския договор се въвежда официално ЕГИ като правен инструмент, като Договорът за Европейския съюз, член 11, параграф 4 гласи, че най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение в рамките на предложените ѝ правомощия по въпроси, за които тези граждани считат,

че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

През 2011 г. Европейският парламент и Съветът на ЕС приемат регламент, с който детайллизират правилата и процедурите за функционирането на ЕГИ. С него се определят изискванията, които са нужни, за да може една инициатива да бъде успешна. Официалното стартиране на ЕГИ е на 01.04.2012 г., като след това гражданините се събиват с възможността да подемат инициативи и да събират подписи.

ЕГИ черпи възখовение от пряката демокрация в националните държави, които осъществяват референдуми и гражданска петиции. ЕГИ има промени след 2012 г., когато преминава през реформа с нов регламент, който цели да улесни процедурите, като намали административните пречки и улесни събирането на онлайн подписи.

Към момента, от 2012 г. насам, има регистрирани 119 европейски гражданска инициативи, като темите, които обхващат, все повече набират известност и гласност сред различните членки. Те засягат директно обществата и гражданините и именно чрез тяхното право на инициатива ЕС показва, че сържи на демокрацията и мнението на своите граждани, както и че полага усилия да намали демократичния дефицит.

За да може европейска гражданска инициатива да се реализира, тя трябва да изпълни няколко условия. На първо място инициращата група трябва да се състои от поне седем европейски граждани от различни членки на ЕС на години, позволяващи им да гласуват на избори. След това се подава иск за регистрация към Европейската комисия, като тя проверява дали са изпълнени редица отделни критерии и най-вече дали даденото предложение попада в област, в която тя има правомощия да действа. ЕК има срок от два месеца, за да отговори.

След регистриране на инициативата се обявява начална дата, от която започва събирането на подписи за нейната подкрепа. Подкрепата от гражданините в ЕС е условие за преминаване на следващата стъпка от процедурата. Инициативата трябва да отговаря на следните условия: първо, трябва да има над 1 млн. подписа, подкрепящи я от поне 7 различни държави в ЕС. ЕК превежда предложението на официалните езици на Съюза безплатно, за да може да улесни популяризирането на идеята върху членки.

След като подписите са събрани и внесени, Комисията разглежда предложението в рамките на един месец, след което служителите на ЕС се срещат с инициаторите, а публичното изслушване на инициативата пред Европейския парламент се превежда в рамките на 3 месеца след това. Получаването на окончателен отговор от Комисията е предвидено в рамките на 6 месеца.

**Таблица 1. Данни за запитвания по вид въпроси**  
 (Източник: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на: Регламент (ЕС) 211/2011 относно гражданска инициатива - Брюксел, 31.3.2015 г.)



Демократичният дефицит е важна тема, свързана с бръзката между гражданите и институциите на Съюза. Въпросът за демократичната легитимност е свързан и с разминаването между правомощията на институциите и неспособността на гражданите да влияят по- пряко върху решенията, които те взимат. Възниква и евроскептицизъм, който макар да е съществуващо понятие от много години назад, през последното десетилетие набира повече поддръжници. Причините за това могат да бъдат тенденции като дезинформация относно Съюза, съвременния национализъм, бюрокрацията, нарушаването на принципа на субсидиарност, отчуждението на гражданите и значимата им незаинтересованост, като всичко това е и причината за ниската избирателна активност на изборите за Европейски парламент през годините. Тенденция, която е преустановена през последните два избора, където през 2019 г. и 2024 г. се наблюдава рекордно висока избирателна активност в последните години. Точно това прави демократичния дефицит актуална тема. Той засяга гражданите на ЕС, изборите, които правим, и решенията, които взимат институциите. Именно затова е важно да се предприемат мерки и създават механизми, които агресират този проблем. Европейската гражданска инициатива е точно едно от предполагаемите решения на този проблем.

## **Инициативите от ЕГИ и техните реализации**

Към февруари 2025 г. са регистрирани общо 119 инициативи, като от тях единствено 10 са успели да съберат нужния брой подписи и да изпълнят всички изисквания за разглеждане от Европейската комисия, като следствие на това да получат отговор от нея. Статистически данни и информация за жизнения цикъл на инициативите показват, че отказ от регистрация са получили 23 инициативи, отменени от организаторите са 27 на брой; инициативи, които не са успели да съберат нужния брой подписи на втори еман, са 66, а такива, които в момента събират ногкрепа, са 11. В еман на проверка са 2.

Първата инициатива стартира на 17.02.2014 г., а Европейската гражданска инициатива е наречена „Право на вода“ и настоява за достъп до вода за всички в Европа, като се наблюга най-вече на развиващите се страни. Въпреки че е събрала 1 659 543 подписа, което я прави успешно регистрирана и отговаряща на всички критерии, тя получава отрицателен отговор от Комисията за промени в директно следствие от каузата.

**Таблица 2. Брой и разпределение на поддръжниците  
при ЕГИ „Право на вода“**

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
40549	1406	7575	0*	1236455	516	2513	33220	58051	0*	0	65223	2924	393
LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Общо
5566	18245	1635	21469	57643	3962	13964	3176	17546	20988	14589	11579	7104	1659543

\* Удостоверения, получени след внасянето. DK: 3495, FR: 17247

Всиво: държавите, в които прагът е достигнат (13)

Източник: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕС) 211/2011 относно гражданска инициатива - Брюксел, 31.3.2015 г.

През 2015 г. се регистрира втора инициатива, също без успех, която е „Спреме вивисикацията“. Тя е определена като нереалистична от Комисията, а вече съществуващата директива относно защита на животните, използвани за научни цели, е определена от тях като достатъчно подходящо законодателство, въпреки че предложението е събрало 1 173 130 подписа.

Третата инициатива, която прави опит да доведе до промяна в законодателството на Съюза, е „Егин от нас“. Тя има за цел да бъде спряно финансирането на дейности, които разрушават човешки ембриони, в частност в областите на човешкото здраве и изследванията. Тя успява да обедини най-много граждани до този момент и събира

1 721 626 погриза, като изпъква с това, че напама също се произнася в нейна полза. „Един от нас“ също бива отхвърлена поради вече обсъдена на тази тема политика и взето решение.

През 2017 г. „Забрана на глифозата“ събира 1,3 млн. погриза с цел да се забранят пестицидите на основа глифозат. Единственото настояване по тази инициатива, което е удовлетворено, е започването на реформа за оценка на пестицидите, като постепенно ЕК прави промени в тази област с цел прозрачност и подобреие през годините. Това е първата инициатива, която води до някакъв резултат, макар и минимален по темата на петицията на европейските граждани.

Петата инициатива - „Един милион погриза за многообразието в Европа“, която изпълнява изискванията на Комисията и бива регистрирана, получава 1 123 422 декларации за погкрепа. Целта ѝ е да подобри защитата на лицата от лингвистични и национални малцинства. Комисията провежда разглеждане на предложението, но обяснява вече действащото законодателство в Съюза по този въпрос.

Шестата регистрирана инициатива е от 2020 г. и е известна под името „Край на клемките“ с погкрепа от 1 397 113 души и се смята за най-успешната от всички, одобрени за регистрация от Комисията. Тя се ангажира с отговорността до края на 2023 г. да представи предложение за спрявяне с проблема, който е използването на системи от клемки за животни, споменати в рамките на инициативата.

„Да спасим пчелите и земеделските стопани“ е седмата инициатива и бива внесена на 07.10.2022 г. след събирането на 1 054 973 погриза. В отговора си Комисията подчертава, че предложението за законодателство за възстановяване на природата, внесено юли месец същата година, съчетава общата цел за дългосрочно възстановяване на природата в сухоземните и морските зони на ЕС с обвързвращи цели за възстановяване на конкретни местообитания и видове животни.

Осмата инициатива, получила отговор, е „Спреме рязането на перки на акули - спреме търговията“. Тя е внесена на 11.01.2023 г. и получава погкрепата на 1 119 996 граждани. Комисията обещава различни срокове на действия, с които да проучи, регулира и работи за каузата на инициативата в по-голям мащаб.

„За козметика без жестокост“ е инициатива, внесена на 23.01.2023 г. с помощта на 1 217 916 погриза и е осмата, получила отговор. Става ясно, че в ЕС вече има два регламента, които са в борба с изпитването на козметични продукти върху животни. Също така Комисията обещава модернизация в науката на Съюза и да работи съвместно с всички заинтересовани от тази тема страни за постигането на общата цел.

Най-скорошно регистрираната инициатива, получила отговор от Комисията е „Европа без кожи“ и тя събира 1 502 319 проверени изяви-

ния за подкрепа. Възложено е на Европейския орган за безопасност на храните до март 2025 г. да представи научно становище относно хуманното отношение към животните, отглеждани за добив на кожа. Въз основа на становището ще се предприемат нужните мерки.

Тези ЕГИ са преминали през процеса на събиране на подписи, проверка и представяне на ЕК, от която впоследствие получавам отговор. Става ясно, че въпреки че този вид право на европейските граждани да им се предоставя възможност да участват пряко в процеса на взимане на решения в ЕС, броят на успешно реализиралите се инициативи остава ограничен, а ефектът от тях - почти минимален. Все пак се наблюдават и успешни инициативи. Наличието на успешни инициативи ще покаже възможността да има реален ефект и евентуално при по-голямо популяризиране на инициативата ЕГИ би могла да се окаже полезен инструмент за обlastяване на европейските граждани.

## Последващи действия

Тези опити на гражданините да оформят и променят политиките, които влияят на живота им, са доказателство, че ЕГИ набират все повече популярност. Държавите с най-много инициативи (регистрирани, отмечени, отхвърлени, неуспешни) са Франция, Белгия, Италия и Германия, като те отбелзват средно над 15 инициативи всяка. Балкански държави с опити за инициативи са Гърция и Румъния, а Обединеното кралство има опити за пет на брой инициативи преди Брекзит през 2020 г. Учудващо малко инициативи имат скандинавските държави като Швеция, която има опити за 2 инициативи, а Дания - 3. Тези резултати сочат, че където има по-голямо население, толкова по-вероятно е то да бъде активно и иницииращо. Държавите членки не са еднакво ангажирани с различни инициативи, възможности и инструменти, които ЕС предоставя.

По отношение на ЕГИ ясно се вижда, че отново има държави членки, които са относително активни, и такива, за които този инструмент изобщо не е видим или припознат като ефективна опция за оказване на влияние в процесите на взимане на решение на наднационално ниво. Популяризирането на инициативите също зависи от държавите членки, което допълнително създава условия гражданините на някои държави да са по-информирани от други. Допълнително Франция, Белгия, Италия и Германия са държави с по-силно развито гражданско общество, с развити общности на активисти, което е предпоставка за по-висока ангажираност, особено по определени теми като защита на природата, на животните и други.

Европейската комисия, която вече има разработени регламенти и актове по тези теми, не започва конкретни дейности по тях, но имаме и примери за успешни инициативи, макар и малко на брой, които водят

го задълбочаването на политиките, от които се интересуват граждани. Те показват, че има създален механизъм, по който ЕГИ би могла да има ефект. Малкият брой инициатива за над 12 години показват, че този механизъм, макар да има потенциал да служи като инструмент за намаляване на демократичния дефицит, ефектът му е силно ограничен. Следва да се направи допълнителен и по-задълбочен анализ на какво се дължи точно това. Първо, има нужда от повече осведоменост за този инструмент сред самите граждани – какво представя, какви са стъпките и т.н. Второ, той показва и трудността на гражданините на ЕС да разбирам и да боравят с правото на ЕС и с неговите постижения. Факт за това са голям брой инициативи, които спират, защото не отговарят на правомощията на ЕК. Това поражда нуждата от повече информираност и за самия ЕС, и за механизмите, по които работи. Трето, показва липсата на активност сред гражданините на ЕС да участват по- пряко във формиране на политиката на наднационално ниво. Самата инициатива се превръща в един експеримент, който може да дава огромно поле за изследване.

Примерите за ЕГИ, повлияли на законодателството по някакъв начин, са изброените успешно регистрирани инициативи, като повечето от тях всъщност не получават зелена светлина и нямат реален ефект поради различни причини. В отговор на тях са намесени различни регламенти и директиви, които са действащи политики, и такива, които имат заден срок на изпълняване на зададените си цели. Това означава, че дори и ЕГИ да не задължават Европейската комисия да внася законодателни предложения или да действа по задените инициативи, то с процеса на разглеждането на въпроса и на задената кауза публично се дава видимост на позициите на европейските граждани по конкретната тема.

Освен това фактът, че подписите се събират в един момент, означава, че проблемът обхваща много държави членки. Така се повишава информираността по темата и под влияние на това е възможно да се вземат предвид в по-сериизи дълбочини в членките, инициирани от каузата. Друга възможност е ЕГИ вследствие отново на публичното изявление да привлече странични партньори или да засегне вече съществуващи регламенти на подобна тематика и да се споразумее за сътрудничество с цел постигане на първоначалния замисъл. Пример за такъв вид кауза е „Край на клемките“. В отговора си към нея Комисията споменава „Стратегическия диалог относно бъдещето на селското стопанство в ЕС“ и по-задълбочени Стратегически планове по ОСП (2023 - 2027): „За да се осигури подходящ баланс между хуманното отношение към животните и социално-икономическото въздействие, постепенното премахване на клемките трябва да бъде пригруженено от други мерки за хуманно отношение към животните на равнище животновъдно стопанство. Ето защо подготовкителната работа ще

продължи, включително в контекста на стратегическия диалог относно бъдещето на селското стопанство в ЕС.“<sup>1</sup>

В отговора към инициативата „За козметика без жестокост“ Комисията включва варианти за алтернативи на изпитванията върху животни в научните изследвания и намесва две партньорства, едното от които е „Европейско партньорство за алтернативни подходи към изпитвания върху животни“, а второто - програма „Хоризонт Еврона“ за 2025 - 2027 г. Дори и да не се приема конкретно законодателство вследствие на ЕГИ, се предприемат мерки. Търси се начин да се постигне желаната бръзка между истински важното и необходимо за гражданиите и институциите и нормотворческите процеси в Съюза. Стимулират се гускуси, имащи влияние над бъдещето на ЕС. Това говори, че има инструменти, работещи в името на демокрацията.

На 04.10.2024 г. омбудсманът на ЕС Емили О'Райли коментира в подкаста на EU Scream: „Ако ЕГИ трябва да се превърнат в полезен инструмент за гражданското общество, участниците в кампаниите ще имат полза от по-доброто разбиране за това как да формулират своите искания по начин, който е вероятно да накара Комисията действително да предложи законодателна инициатива“<sup>2</sup>.

От друга гледна точка това, че на фона на 118 инициативи обратна бръзка от Комисията са получили само 10, не се гледа като на положителен отзив от ЕГИ. Това подчертава реалното ограничено влияние на ЕГИ върху политиката на ЕС. Срещат се затруднения и със сигурност има проблеми за решаване в много аспекти.

Доклад на Комисията от 2015 г. излага на показ някои от трудностите в началото на упражняването на ЕГИ, които са предизвикателство и до днес. Някои от тях са: регистрацията, защото много от предложените европейски инициативи попадат извън обхватата на компетентността на Комисията; сроковете, тъй като организаторите посочиха, че времето, което им е необходимо за създаване на тяхната онлайн система за събиране на изявления, води до по-малко от 12 месеца оставащо време за събиране на самите изявления и това трябва да бъде коригирано; проверката на преводите на самите инициативи също се оказва натоварващ процес и организаторите се намират в затруднение да осигурят преводи на толкова много езици. В Договора за Европейски съюз се разглежда и гарантира възможността на гражданиите да са най-близо до процеса на взимане на решенията, а той съответно да бъде колкото се може по-открит. Дори Евро-

<sup>1</sup> Европейска гражданска инициатива. „Край на клетъчното отглеждане“. Наличен на: [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age\\_bg](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_bg) [Последен достъп: 17.01.2025 г.]

<sup>2</sup> Източник: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕС) 211/2011 относно гражданска инициатива - Брюксел, 31.3.2015 г.

нейската гражданска инициатива да бъде инструмент, чието предназначение да бъде подпомагането на тази цел, не е достатъчно силна, за да доведе до желаните промени от инициаторите.

**Таблица 3. Законодателни последици от десетте инициативи, получили отговор от Европейската комисия**

Държава	Инициатива	Година	Мерки	Конкретно законодателство, последващо от ЕГИ
Франция	Право на вода	2012 г.	На 28.10.2015 г. влиза в сила изменение на Директивата за питейна вода, чиято цел е подобряване на мониторинга на питейна вода в Европа, както и януари 2024 г. Комисията прие нови минимални хигиенни стандарти за материали и продукти, влизящи в контакт с питейна вода.	да
Франция	Един от нас	2012 г.	Комисията обяснява, че е решила да не внася законодателно предложение, тъй като държавите членки и Европейският парламент не отдавнаха обсъдили и взели решение за политиката на ЕС по този въпрос.	не
Обединено кралство	Спрете вивисикацията	2015 г.	Европейската комисия организира научна конференция, за да въвлече научната общност и заинтересованите страни в дебат относно разработването на подходи без използването на животни.	не
Франция	Забрана на глифозата	2017 г.	Доведе до регламент от 2017 г., повишаващ прозрачността в процеса на оценка на риска в хранителната верига на ЕС, в сила от март 2021 г.	да
Дания	Minority safepack	2017 г.	Европейската комисия решава да не предлага ново законодателство въз основа на инициативата, като аргументът за това решение е, че вече има съществуващи политики по тази тематика.	не

Франция	Край на клетките	2020 г.	В стратегическия диалог относно бъдещето на селското стопанство в ЕС се задава задачата да престане отглеждането на животни в клетки до 2027 г.	да
Белгия	Да спасим пчелите и земеделските стопани	2022 г.	Комисията заявява, че вместо да се предлагат нови законодателни актове, приоритет трябва да е своевременното приемане и прилагане на предложениета, по които понастоящем съзаконодателите преговарят, както и ефективното прилагане на ОСП.	не
Германия	Спрете рязането на перки на акули	2023 г.	Накара Комисията да оцени забраната за търговия с перки на акула, като консултациите продължават през 2024 г	не
Германия	За козметика без жестокост	2023 г.	ЕС взима решение да ускори усилията за намаляване и евентуално заместване на тестовете върху животни с текущи консултации и пътна карта в процес на разработване.	не
Белгия	Европа без кожи	2023 г.	Възложено е на Европейския орган за безопасност на храните до март 2025 г. да представи научно становище относно хуманното отношение към животните, отглеждани за добив на кожи. Въз основа на становището ще се предприемат нужните мерки.	не

## Заключение

ЕГИ представлява възможност за тест на връзката между населението на Съюза и неговите институции и шанс да отрече или приеме твърдението за задълбочаването на демократичния дефицит. Въз основа на доклада и анализа, направен по време на неговото разработване, хипотезата, че Европейският съюз има реализуеми инструменти срещу липсата на демокрация може по-скоро да бъде отхвърлена. Причините за това са липсата на директни действия вследствие на Евро-

нейските гражданска инициативи, регистрирани в гуапазона от годините между 2012 г. и 2025 г. Единственото очакване, което предстои да се помърди или отхвърли, е по случая с инициативата „Край на клекуме“, по която подготвителната работа ще продължи в контекста на Страгегическите планове по ОСП с краен срок 2027 г.

Демократичният дефицит на ниво Европейски съюз съществува и е актуално явление. Докладът заключва, че ЕГИ, макар и уникално средство за намаляване на демократичния дефицит, няма достатъчен ефект.

## Библиография

1. Европейска комисия. *Европейска гражданска инициатива - Вашият прям глас в Европа*. [онлайн]. Достъпно на: <https://europa.eu/citizens-initiative> [Последно посетено: 17.01.2025].
2. Европейска комисия. *Достъп до правото на Европейския съюз*. [онлайн]. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu> [Последно посетено: 17.01.2025].
3. The Good Lobby. *Are European Citizens' Initiatives worth the effort?* [онлайн]. Достъпно на: <https://www.thegoodlobby.eu/are-european-citizens-initiatives-worth-the-effort/> [Последно посетено: 18.01.2025].
4. DSpace CUNI. *A comparative analysis of European Citizens' Initiatives and their impact on EU policy-making*. [PDF]. Достъпно на: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/105576/120324695.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [Последно посетено: 18.01.2025].
5. Европейска гражданска инициатива. „Край на клетъчното отглеждане“. [онлайн]. Достъпно на: [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age\\_bg](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004/end-cage-age_bg) [Последно посетено: 17.01.2025].
6. Европейска комисия. *Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Регламент (ЕС) 211/2011 относно гражданска инициатива - Брюксел, 31.3.2015 г.*
7. European Citizens' Initiative. *End the Cage Age*. [онлайн]. Достъпно на: [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004\\_bg](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004_bg) [Последно посетено: 18.01.2025].
8. Европейска комисия. *Стратегически диалог за бъдещето на селското стопанство в ЕС*. [онлайн]. Достъпно на: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_bg](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_bg) [Последно посетено: 18.01.2025].
9. БТА. Как Европейската гражданска инициатива превърща идеи в реалност. [онлайн]. Достъпно на: <https://www.bta.bg/bg/> [Последно посетено: 18.01.2025].
10. European Commission. *Европейска гражданска инициатива*. [онлайн]. Достъпно на: [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_bg](https://europa.eu/citizens-initiative/_bg) [Последно посетено: 18.01.2025].
11. IPEX. *Прилагане на процедурата за европейската гражданска инициатива*. [DOC]. Достъпно на: <https://www.ipex.eu> [Последно посетено: 18.01.2025].

12. Four Paws. *Европа без кожа: Европейска гражданска инициатива*. [PDF]. Достъпно на: <https://www.four-paws.org> [Последно посетено: 18.01.2025].
13. ProEUvaluesBG. *За нас - проект „Права и ценности“*. [онлайн]. Достъпно на: <https://initiative.bg> [Последно посетено: 18.01.2025].
14. Евродеец. *Европейски права и гражданска инициативи*. [онлайн]. Достъпно на: <https://srd4bg.org> [Последно посетено: 18.01.2025].
15. BNR News. Как можем да участваме активно в създаването на политики в ЕС. [онлайн]. Достъпно на: <https://bnr.bg> [Последно посетено: 18.01.2025].

# УПОТРЕБА НА ДЕЗИНФОРМАЦИОННИ НАРАТИВИ ЗА ЕС В БЪЛГАРСКИТЕ ОНЛАЙН МЕДИИ

(изследване на случая в предизборната  
кампания за членове на ЕП през 2024 г.)

---

Оля Терзиева

## Абстракт

Дезинформацията се превърна в предизвикателство пред защитата на демокрацията в ЕС. В този контекст настоящият доклад си поставя за цел да изследва наличието на антиевропейски наративи в българските онлайн медии в предизборната кампания за членове на ЕП през 2024 г.

Основната хипотеза е, че антиевропейските наративи устойчиво присъстват в отразяването на предизборната кампания за членове на ЕП през 2024 г. в част от българските онлайн медии.

Основните задачи са: първо, да се определят основните дезинформационни наративи, които включват антиевропейска реторика, и да бъдат систематизирани. Второ, да се установи дали има публикации и медии, които ги разпространяват в българското онлайн пространство. Трето, те да бъдат анализирани.

**Ключови думи:** избори за ЕП 2024, предизборна кампания, български онлайн медии, дезинформационни наративи, антиевропейски наративи

## Въведение

Качественото медийно отразяване е препоставка за произвеждане на информиран избор на граѓданите.<sup>1</sup> Настоящият текст се опитва да отговори на въпроса дали вече идентифицирани дезинформационни

---

<sup>1</sup> Юрукова, М. (2022) Европейските избори през 2019 г. в съдържанието на българските онлайн медии. В: *Избори за ЕП през 2019 г. Отразяване в българските онлайн медии.* (Съставител. М. Юрукова), Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 22

наративи по теми, свързани с ЕС, се разпространяват в българските онлайн медии в периода на предизборната кампания за членове на Европейския парламент (ЕП) през 2024 г.

От методологична гледна точка изследването в този текст използва база данни от контент анализ, извършен през 2024 г. във връзка с отразяването на изборите за ЕП онлайн в България.<sup>2</sup> То използва специфична авторска методология, базирана на количествено изследване на медийната онлайн среда в България. В неговата рамка са анализирани 30-те най-популярни онлайн медии (новинарски онлайн платформи). Проучването обхваща период от три седмици преди провеждането на изборите, през които са анализирани 1208 комуникационни единици, чийто предмет е отразяването на изборите за Европейски парламент и по-точно тези публикации, в които се съдържат ключови думи „евроизбори“ или „евроизборите“, или „европейски избори“, или „европейските избори“.<sup>3</sup>

За да идентифицира дезинформационните антиевропейски наративи, настоящото изследване се позавава на проверка на факти на платформата Factcheck.bg, която е организация за проверка на факти, част от Европейска мрежа за стандарти за проверка на факти (EFCSN). Следващата стъпка в настоящото изследване е идентифицираните и вече проверени от Factcheck.bg наративи да бъдат съпоставени с базата данни от горепосоченото проучване, за да се провери дали те се срещат в българските онлайн медии в триседмичния период преди изборите за ЕП през 2024 г.

На база на това анализът дава отговори на въпроса дали има употреба на дезинформационни и антиевропейски наративи в българските онлайн медии в периода преди изборите за ЕП, какви са те, по какъв начин и от кого са отразени.

## **1. Определяне на антиевропейски дезинформационни наративи**

При подбора на антиевропейски дезинформационни наративи, настоящият текст се позавава на Factcheck.bg, която е българска плат-

<sup>2</sup> Настоящото изследване се основава на вторичен анализ на данни от контент анализ, извършен в рамките на проекта „Анализ на медийното отразяване онлайн на изборите за Европейски парламент през 2024 г.“ на изследователски екип към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ с ръководител гл. ас. д-р Мария Юрукова. Резултатите от изследването са в процес на публикуване и се очаква да бъдат издадени през 2025 г.

<sup>3</sup> За създаване на базата данни и на извадката, както и за извлечане на комуникационните единици е използвана платформата „Identrics Annex“ на компанията „Identrics“ (Identrics, 2024), която предостави достъп до тази услуга безвъзмездно на научноизследователския екип и на автора на текста. Авторът на настоящия текст е част от изследователския екип.

форма, занимаваща се с проверка на фактите и основана по инициатива на АЕЖ - България (Асоциацията на европейските журналисти). Тя е избрана като източник на проверена дезинформация, поради две основни причини. Първо, част е от международната организация *EFCSN*, която е платформата, утвърждаваща стандартите за всички организации за проверка на факти, и има ясна процедура за одобрение на нейните членове. Другият фактор е, че платформата работи с *META* като организация за проверка на факти, която се занимава с дезинформация от България.<sup>4</sup>

*Factcheck.bg* са идентифицирали различни дезинформационни наративи преди изборите за ЕП. Най-много публикации се фокусират върху войната в Украйна, следвана като тема от климатичните промени, европейската политика и различни национални въпроси. Въпреки това темите често се припокриват, тъй като публикациите попадат в повече от една от тези категории. Когато се анализират връзките между темите чрез зададените етикети, става ясно, че сумарно най-голям интерес се проявява към въпроси, свързани с климата, европейските институции и политика, енергетиката и законодателството в ЕС.<sup>5</sup>

Дезинформационните наративи, върху които се фокусира настоящият анализ, са свързани с: *войната в Украйна; климатичните промени и европейската политика, както и различни национални въпроси, вкл. опитът за убийство на словашкия премиер Роберт Фицо, който разтърси Европа и света.*

В този текст се разглеждат специфично статиите, публикувани три седмици преди изборите за Европейски парламент. Случаят със словашкия премиер послужи като камализатор за пореден опум да се засили усещането за разделение, несигурност и недоверие в ЕС. Още в първите часове след нападението вълна от дезинформация и спекулации относно причините и предполагаемите поръчители на атаката заля цяла Европа, включително и България.

Ограничение на настоящия анализ е, че другите идентифицирани от платформата за проверка на факти наративи, определени като дезинформация в предизборния период, не са анализирани в рамките на това изследване предвид ограниченията на неговия обем.

<sup>4</sup> Factcheck.bg (2024) , Factcheck.bg започва партньорство с Meta за проверка на информация, достъпно на: <https://factcheck.bg/meta-partnership/>

<sup>5</sup> Factcheck.bg (2024) Зелена сделка на прицел. В: Секция „Дезинформация“, достъпно на: <https://factcheck.bg/zelena-sdelka-na-pricel/>

## **2. Дезинформационни наративи, свързани с войната в Украйна**

Войната в Украйна се превърна в основна тема за разпространение на неверни твърдения, манипулации и дезинформация, включително по време на предизборната кампания за Европейския парламент през 2024 г. Според проверката на факти на *Factcheck.bg* тенденциозно се на-сажда внушението, че Брюксел не желает мир в Европа, а напротив – участва пряко във военния конфликт, което според част от дезинформационните източници заплашва света с трета световна война. Тази кампания, подкрепдана от проруски медии и канали в социалните мрежи, цели да отслаби подкрепата за Украйна, да възбужда страх сред европейските граждани и да замърди позициите на крайнодесните партии.<sup>6</sup>

По данни на платформата *Elections24* на *EFCSN* разобличените дезинформационни послания, фокусирани върху войната в Украйна, са били най-многобройни по време на кампанията за Европейски парламент, а именно 357 на брой.<sup>7</sup> Тази статистика не включва неверни твърдения, които косвено засягат национални политики спрямо Украйна или атакуват държавни лидери, което предполага, че действителният брой е още по-голям.<sup>8</sup>

Най-често срещаните дезинформационни твърдения включват обвинения, че *европейски държави, особено Франция, изпращат войници да се сражават срещу Русия*. Разпространението на тези послания е с различен интензитет, като пикът им се наблюдава в периода от февруари до началото на юни, с нарастване на честотата в близост до изборите за Европейски парламент.

Основен акцент в дезинформационния наратив за войната в Украйна е свързан с **европейските политики спрямо бежанците от на-на-дната страна**. Това е и първият наратив, който анализира настоящият доклад. Тези твърдения често са насочени към създаване на разделение и съмнения относно способността на ЕС да управлява хуманитарната криза.

Сред изследваните 1208 комуникативни единици се откриха 67 публикации, съдържащи ключови думи „Русия“, „Украйна“, „Войната в Украйна и Русия“ и „война“.

---

<sup>6</sup> Factcheck.bg (2024) Подкрепата за Украйна - основна тема за дезинформация в кампанията за евроизборите. В: Секция „Дезинформация“, достъпно на: <https://factcheck.bg/podkreptata-za-ukrajna-ostovnata-tema-za-dezinformaciya-v-kampaniyata-za-evroizborite/>

<sup>7</sup> Так там.

<sup>8</sup> Так там.

## **Таблица 1. Статии, поддържащи наратаива за европейските политики спрямо бежанците от нападната страна**

Медия, автор	Заглавие	Дата	Визуализация/ Съдържание	Съдържание на дезинформационен наратив
ПИК, Албена Борисова	Доц. Валентин Вацев фундаментално пред ПИК влизаме ли във война: Залогът е - или Русия се разпада, или НАТО изчезва <sup>9</sup>	29 май 2024 12:25	Да	Да

В тази статия се съдържа дезинформация, която съответства на посочения наратив, разглеждан по темата.

Освен тази публикация има още седем, които разглеждат публичното изказване на доц. Вацев, като общият им брой достига осем. Основната вълна от публикации, свързани с него, се наблюдава на 5 юни, когато са публикувани шест от тях, а останалите две излизат съответно на 28 и 29 май. В интервюто, което се провежда, доц. Вацев прави анализ на ситуацията, но не потвърждава избрания дезинформационен наратив, но изказваните мнения са спекулативни и недоказуеми с факти. Впечатление правят въпросите, задавани от журналиста, които са силно спекулативни и зададени по начин, насочващ посоката на отговорите, което може да повлияе върху начина, по който аудиторията възприема представената информация.

Въпреки че повечето материали не съдържат дезинформация, акцентът често е изместен от актуалните теми за предстоящите избори. Това прави съдържанието недостатъчно информативно за хора без политическа подготовка или специализация в тази сфера. За тях било трудно да формират реалистична представа и да направят информиран избор въз основа на предоставените материали. Публикациите основно се фокусират върху политически фигури, техните изказвания и среци.

Сред мегиумите, които най-често отразяват тези теми, на първо място се нарежда „Епицентър“ със седем статии. На второ място са „ПИК“ и glasove.com с по шест, а след тях facti.bg, actualno.com, dariknews.bg и petel.bg с по четири. „24 часа“ следва с три публикации, gokamo novini.bg, mediapool.bg, euronewsbulgaria.com, bgonair.bg и trud.bg имат по две. С по една статия са BTV, pogled.info, dnes.bg, frognews.bg, dnevnik.bg, bnr.bg, news.bg, NOVA, vesti.com, blitz.bg и safenews.bg.

Характерно е също, че публикациите често излизат в едн и същи ден, което подсказва синхронизация или сходен редакционен подход. От разгледаните 60 статии, две не са свързани с темата за войната, въпреки че в заглавията им се срещат ключовите думи. Останалите 58 статии са ясно свързани с разглежданата тема, като поддържат наратив, който може да бъде класифициран като подкрепящ разглеждания дезинформационен наратив.

Прави впечатление, че тематиката на публикациите рядко съответства изцяло на дезинформационния наратив. В много случаи съдържанието на статиите само частично припокрива основните елементи на дезинформацията, като добавя или променя акценти, които могат да подвеждат аудиторията. Това несъответствие може да бъде както резултат от търсене на сензационност, така и от опум за скрито внесряване на определени пропагандни послания.

### **3. Дезинформационни наративи, свързани с климатичните промени**

Вторият въпрос, върху който се фокусира анализът, е дали се използват вече опровергани дезинформационни наративи, свързани с климатичните промени и в частност с Европейския зелен пакт.

Дезинформацията, насочена срещу Европейския зелен пакт или т.нр. Зелена сделка, представлява най-голямото предизвикателство за проверителите на факти в ЕС в периода преди изборите за Европейски парламент.

Според платформата *Elections24*, създадена от EFCSN във връзка с европейските избори, в портала са събрани над 2400 публикации по темата от над 40 проверители на факти.<sup>10</sup>

По отношение на климатичните промени от платформата са идентифицирани различни дезинформационни наративи, но изследването поставя основния си фокус върху Зелената сделка, като този наратив се анализира в датайл и се разглежда неговото въздействие.

---

<sup>10</sup> Зелена сделка на прицел - <https://factcheck.bg/zelenata-sdelka-na-pricel/>

Генерално основният наратив е **отричането на климатичните промени**. В наратива се твърди се, че няма климатични промени и човекът не е замесен, че въглеродният диоксид е полезен и неговото намаляване е заплаха (наратив, популярен в Чехия и Полша), че изкопаемите горива не вредят и че всички мерки, предложени от ЕС (възобновяеми източници, електрически автомобили, въглеродни квоти и гр.), са вредни и против интересите на европейската икономика и гражданите на Съюза.<sup>11</sup>

В настоящия текст ще се фокусираме основно върху темите, свързани със Зелената сделка, защото в българските онлайн медии тезата, че няма климатични промени, не е засегната експлицитно. За разлика от този дезинформационен наратив, който се среща в цяла Европа, то направеното изследване показва, че в българските онлайн медии той не е обсъждан и разглеждан, но не е и отричан. Спецификата и фокусът на наративите в българските онлайн медии са свързани с Европейския зелен пакт.

От разгледаните 1208 комуникативни единици 20 са свързани най-общо с темата или с ключови думи като „земеделска общност“, „Зелена сделка“, „Зелена Европа“ и „енергетика“ (Таблица 2.).

Четири са свързани специфично с тематиката на Зелената сделка само чрез заглавията си.

Осем от публикациите разглеждат темата и представят актуална информация, която не подкрепя доминиращия дезинформационен наратив. Тези осем комуникационни единици предлагат предимно неутрална интерпретация на предоставените данни и събития. Една от тях може да се счита за позитивно представяща Зелената сделка, тъй като я представя като един от успехите на Европейския съюз.

Останалите седем статии са пряко свързани с разглежданата тема, като поддържат косвено наратива, който е класифициран от *Factcheck.bg* като дезинформация по отношение на Европейския зелен пакт. В тях са разпространени материали, които обслужват наратива, че предложените от ЕС политики са вредни и неблагоприятни за икономиката на гражданите, като медии често се ограничават до цитиране на изказвания на политици, без да предоставят анализ или контекст и без да предлагат конкретни данни, които да потвърдят или опровергаят тези твърдения.

---

<sup>11</sup> Зелена сделка на прицел - <https://factcheck.bg/zelena-sdelka-na-pricel/>

**Таблица 2. Комуникационни единици, поддържащи тези в подкрепа на дезинформационния наратив, свързан с Европейския зелен пакт**

Медия, автор	Заглавие	Дата, час	Визуализация
Novini.bg, Радина Лазарова	Танева, ГЕРБ-СДС: Цялата европейска земеделска общност, включително в България, е сериозно засегната след приемането на "Зелената сделка" <sup>12</sup>	22 май 2024, 09:24	Да
Епицентър	Десислава Танева: Земеделската общност е засегната от последствията след Зелената сделка <sup>13</sup>	22 май 2024, 10:19	Да
Actualno.com, Деница Китанова	Танева: Земеделската общност е засегната от Зелената сделка и решенията, свързани с войната в Украйна <sup>14</sup>	22 май 2024, 09:39	Да
ПИК-споделили: facebook	БСП на среща с КНСБ: Зелената сделка трябва да бъде изцяло ревизирана (СНИМКИ) <sup>15</sup>	27 май 2024, 12:20	Да
БЛИЦ, БЛИЦ	БСП на среща с КНСБ: Зелената сделка трябва да бъде изцяло ревизирана <sup>16</sup>	27 май 2024, 19:37	Да
Епицентър	БСП на среща с КНСБ: Зелената сделка трябва да бъде изцяло ревизирана <sup>17</sup>	27 май 2024, 18:23	Да
Епицентър	Десислава Танева: Земеделската общност е засегната от последствията след Зелената сделка <sup>18</sup>	22 май 2024, 10:19	Да

<sup>12</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - <https://novini.bg/bylqariva/izbori/846312#add-comment>

<sup>13</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - <https://epicenter.bg/article/Zemedelskata-obshtnost-e-zasegnata-ot-posledstvivata-sled-Zelenata-sdelka/350582/2/0>

<sup>14</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - [https://www.actualno.com/politics/taneva-zemedelskata-obshtnost-e-zasegnata-ot-zelenata-sdelka-i-reshenijata-s-vorzani-s-vojinata-v-ukraina-news\\_2226565.html](https://www.actualno.com/politics/taneva-zemedelskata-obshtnost-e-zasegnata-ot-zelenata-sdelka-i-reshenijata-s-vorzani-s-vojinata-v-ukraina-news_2226565.html)

<sup>16</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - [https://blitz.bg/izbori-2024/bsp-na-sreshcha-s-knsb-zelenata-sdelka-trvabva-da-bde-iztsyalo-rezivirana\\_news1020278.html](https://blitz.bg/izbori-2024/bsp-na-sreshcha-s-knsb-zelenata-sdelka-trvabva-da-bde-iztsyalo-rezivirana_news1020278.html)

<sup>17</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - <https://epicenter.bg/article/BSP-na-sreshta-s-KNSB-Zelenata-sdelka-trvabva-da-bade-iztvalo-revizirana/351143/2/0>

<sup>18</sup> Може да се запознаете с публикацията тук - <https://epicenter.bg/article/Zemedelskata-obshtnost-e-zasegnata-ot-posledstvivata-sled-Zelenata-sdelka/350582/2/0>

Публикациите, свързани със Зелената сделка, показват ясно изразена концентрация в предизборните периоди, когато политическите изказвания стават значително по-тенденциозни и насочени към формиране на негативно обществено мнение по темата, представяйки я в негативен контекст. Анализът на съдържанието разкрива, че положителните изказвания са по-скоро изключение, докато повторяемостта и преобладаването на негативни наративи изграждат устойчив, но едностранчив медиен дискурс.

Хронологичният анализ показва, че публикуваните материали са най-концентрирани на дати като 07.06, 27.05 и 22.05, с по три публикации за всяка от тези дати, докато други дати като 06.06, 28.05, 18.05 и 24.05 бележат по-слаба активност. Наблюдаваното минимално времево разминаване в публикуването на статиите (по-малко от час) създава предпоставки за предположения за синхронизиран процес на разпространение на медийно съдържание. Причините могат и да са разнообразни. Първо, в разгледаните случаи има общи събитийни поводи (пост във Facebook на политик и среща на политическа партия със синдикати), които са причина за списване на материалите в съответните дни от различни медии. Наблюдава се и другоявление - т.нар. „Copy-paste журналистика“, която се характеризира с препубликуването на материали от една медия в друга без допълнителна редакция. Затвърждава се и тенденцията за увеличаване на практиката както заглавията, така и публикациите да са в по-голямата си степен директни цитати на политици, без те да са приурожени от синтез, анализ и контекст на предоставената на граждани информација от съответната медия.

Друга отличителна характеристика на предоставената информация е, че в част от статиите, представени в таблицата, медиите реагират активно на публикация на г-жа Танева във Facebook. Този пост, публикуван на 21 май, се превръща в първоначален повод за създаването на новини, след което темата преминава през рубриките за актуални събития. Освен това, във втория случай медиите, свързани с БСП, акцентират върху срещата на партията с КНСБ, като ѝ отделят специално внимание в отразяването.

Това явление затруднява идентифицирането на първоначалния източник на информация, тъй като различни медии се явяват първоизточници на различни материали. Сред медиите, разглеждани в анализа в този период, се открояват „Епицентър“, Actualno.com, „24 часа“, „ПИК“, „Блиц“, БТВ, Nova, Europeannews.com, Novini.bg, „Капитал“ и „Факти“. Най-значим принос имат „Епицентър“ със шест публикации, следван от Actualno.com, „БЛИЦ“, „ПИК“ и Novini.bg, всяка от които допринася с по две публикации. Съдържателният анализ показва висока степен на повторяемост и дублиране. В много от статиите се наблю-

гават идентични текстове и визуализационни материали, което създава впечатление за координирана стратегия за разпространение. Разкривам се взаимовръзки между медиите – някои от тях си препубликуват съдържанието, докато други отразяват определени партии и политици без задълбочен анализ, като същевременно не споменават или критикуват техни опоненти. Отсъствието на посочване на автори, редактори и източници допълнително подсказват липса на прозрачност и редакторска автентичност в част от публикациите.

В заключение, макар да липсва открито разпространение на дезинформация в анализирания корпус от статии, преобладаващата рамка на представяне на Зелената сделка е ясно негативна. Генерално не се разбира нито какво представлява Зелената сделка, нито защо тя прави ЕС неконкурентоспособен, което е основна теза, застъпена в публикациите. Не експлицитно, но Зелената сделка е представена като вредна и против интересите на европейската икономика и гражданините на Съюза. Тезите са представени под формата на отразяване на изказвания на политици, които са цитирани, но не е даден контекст. Селективността в избора на материали, рамкирането на съдържанието и повторяемостта на публикациите демонстрират определени стратегии за изграждане на едностранични медии гълъбурс.

Нещо повече, липсва цялостна информация за контекста. Темата за климатичните промени е неглизирана и отсъстват данни в публичния гълъбурс по темата. За сметка на това Зелената сделка, която по своята същност е мярка от страна на ЕС за справяне с климатичните промени е във фокуса на гълъбурса в предизборната кампания. В разглежданите български онлайн медии в периода преди изборите на членове на ЕП не се наблюдава експлицитна употреба на антиевропейски дезинформационни наративи, но се представя или несъстоятелна и неинформативна, или предимно критична информация за Зелената сделка под формата на политически послания, без те да бъдат допълнително анализирани или поставени в контекст. Като резултат информироваността на гражданините по темата остава изключително ограничена, а политиките на ЕС в областта са възприемани по-скоро като негативни.

#### **4. Дезинформационни наративи за европейската политика и различни национални въпроси**

Три седмици преди изборите за Европейски парламент опитът за убийство на словашкия министър-председател Роберт Фицо шокира Европа и света. Въпреки това събитието стана подходящ фон за усилване на атмосферата на разделение, несигурност и недоверие в Европейския съюз. Часове след атентата, дезинформационна вълна заля европейските страни, включително България, разпространява-

ки различни разкази за причините и поръчителите на нападението. Тези наративи отразяват **пропагандни твърдения, характерни за самия Фицо, като го представят като жертва на Запада и героизират образа му.**<sup>19</sup>

Анализатори предупреждават, че тази кампания може да изостри информационната война между Русия и Европа. Макар наративът да не намира широк прием извън Словакия, проправителствени руски медии се опитват да го популяризират. Например, в онлайн изданието „Царьград“ се твърди, че опитът за убийство на Фицо е резултат от така наречения „бунт на демократите“ в Словакия – термин, който описва демократична шизофрения, според която източникът на всички проблеми е Западът.

Основните дезинформационни разкази след стрелбата поразително напомнят на наративите, използвани от Кремъл след смъртта на опозиционния лидер Алексей Навални. Независимо дали личността се представя като „герой“ или „прегател“, целта остава една и съща – да бъдат посочени враговете на Русия и нейните поддръжници, както и да бъдат заклеймени онези, които не споделят нейната идеология.

В България случаят с Фицо също бе използван от настоящи и бивши политици за създаване на напрежение и разпространение на дезинформационни твърдения, които преповтарят руските опорни точки за войната в Украйна и омаловажават либералните идеи и евроатлантическите ценности. В социалните мрежи някои свързват позициите на Фицо, когото наричат „един от най-ярките гласове срещу статуквото в ЕС“, с опита за убийството му. Те използват схемата на руската пропагандна машина, за да внушат, че „потъналият в токално лицемерие евроатлантически свят“ и „корпоративният либерал-саманизъм“ са виновници за случилото се. Основното внушение е, че ЕС губи силата си и затова прибягва до крайни мерки.

Към тези твърдения често се добавят позиции, които Фицо никога не е изразявал, но които са част от пропагандата срещу Запада, като несъгласие със Зелената сделка или подкрепа за палестинската кауза. Политически изказвания по случая се появяват в онлайн медии като „ПИК“, „Критично“, „Епицентър“ и „Гласове“, което допринася за поширокото разпространение на пропагандните тези.

Този случай демонстрира как един инцидент може да бъде използван за разпространение на дезинформация и за подсилване на антизападните наративи в различни страни, включително България.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Factcheck.bg (2024) Покушението срещу Робърт Фицо предизвика вълна от дезинформация, достъпно на: <https://factcheck.bg/pokushenieto-sreshtu-robart-fico-predizvika-valna-ot-dezinformaciya/>

<sup>20</sup> Так там.

От общо 1208 анализирани комуникативни единици, 13 могат да бъгат категоризирани като свързани с тази тема. Те се разделят на три основни категории, като тяхна обща характеристика е високата степен на повторяемост и честото прилагане на Copy-paste практиката. Наблюдава се отново значително припокриване както в съдържанието на публикуваните данни, така и във визуализационните материали. Позитивен аспект в този контекст е липсата на дезинформационна информация, което може да се дължи на ограниченият разнообразие и минималната преработка на статиите, разпространявани от различни медии, които в основната си част се позовават на Българската телеграфна агенция и в този смисъл представят често информативна и декларативна информация.

Сред медиите, публикували тези статии, водеща роля има Vesti с две публикации, докато останалите 11 статии са разпространени от 11 различни медии, всяка с по една публикация. Те включват „Енциклопедия“, „ПИК“, „Близ“, NOVA, „Факти“, „24 часа“, „Свободна Европа“, OnAir, Actualno.com и „Стандарт“.

## **Заключение**

Информацията играе ключова роля в процеса на вземане на решения, а информираността и участието в гласуването са не само лична отговорност на всеки избирател, но и ангажимент към обществото на ЕС като споделена общност.

Чрез разглежданото проучване се стигна до извода, че съществува обща проблематика, която се повтаря независимо от повода, по различните теми и в разнообразни медии, анализирани в изследването. Copy-paste практиката доминира в медийното отразяване онлайн в България, а липсата на ясно представена в контекст, анализирана и детайлна информация е значителен недостатък. Това води до недостатъчно информиране на гражданините с право на глас, като не се предоставя съдържание, което би им помогнало да вземат информирани решения на изборите, в случая за членове на ЕП през 2024 г. Освен текстовото съдържание, тенденциозността се проявява и в подбора и представянето на визуални материали, които често следват определен наратив. Положителен аспект в тази ситуация е фактът, че въпреки тези недостатъци, масовото разпространение на вече установена като дезинформация информация остава ограничено в онлайн новинарското съдържание на българските онлайн медии. Този позитив не променя факта, че се наблюдава механично възпроизвеждане на съдържание и липсата на задълбочен анализ.

Сред анализираните 90 статии е открита само една, която помъркдява един от посочените дезинформационни наративи. Освен това

В таблиците са представени и някои публикации, които съдържат спекулативни елементи, допринасящи за разпространението на несигурност и интерпретации без ясна фактическа обосновка. Истинността е в основата на качествената информация. Важно е да се прави информиран избор, който се основава на конкретни факти и проверени източници. Въпреки че установена дезинформация се среща по-рядко, тя има способността да се внедрява в различни аспекти и теми, което я прави особено значим фактор при формирането на общественото мнение и често я превръща в мисинформация.

#### **Библиография:**

1. Юрукова, М. (2022) Европейските избори през 2019 г. в съдържанието на българските онлайн медии. В: *Избори за ЕП през 2019 г. Отразяване в българските онлайн медии*. (Съставител. М. Юрукова), Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 22
2. Factcheck.bg (2024), Factcheck.bg започва партньорство с Meta за проверка на информация, достъпно на: <https://factcheck.bg/meta-partnership/>
3. Factcheck.bg (2024) Зелена сделка на прицел. В: Секция „Дезинформация“, достъпно на: <https://factcheck.bg/zelena-sdelka-na-pricel/>
4. Factcheck.bg (2024) Подкрепата за Украйна - основна тема за дезинформация в кампанията за евроизборите. В: Секция „Дезинформация“, достъпно на: <https://factcheck.bg/podkreptata-za-ukrajna-osnovna-tema-za-dezinformaciya-v-kampaniyata-za-evroizborite/>
5. Factcheck.bg (2024) Покушението срещу Робърт Фицо предизвика вълна от дезинформация, достъпно на: <https://factcheck.bg/pokushenieto-sreshtu-robart-fico-predizvika-valna-ot-dezinformaciya/>
6. Identrics. (2024). *Identrics Annex* [Компютърен софтуер]. достъпно на: <https://identrics.ai>

# ОБРАЗЪТ НА ЕВРОТО В ОНЛАЙН СЪДЪРЖАНИЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ МЕДИИ

---

Вибиан Димитрова

## Абстракт

*Еврото е официална валута на 20 страни - членки на Европейския съюз. То играе ключова роля в международната икономика. България е членка на Европейския съюз от 2007 г. С подписването на договора за присъединяване на Република България към ЕС тя се задължава да се присъедини към еврозоната, след като изпълни критериите от Маастрихт. Наред с това от 1997 г. България е във валутен борд, който е обвързан първо с германската марка, а впоследствие с еврото, но въпреки това тя все още не е членка на еврозоната. България се очаква да въведе еврото като официална валута в близкото бъдеще, ако изпълнява всички критерии. Мнението на гражданините за приемането на България в еврозоната в този контекст е от ключово значение. В този аспект, обществените медии играят ключова роля за информирането на обществото относно значими теми, каквато е еврото.*

*Настоящият доклад има за цел да разгледа една актуална тема, а именно предоставят ли обществените медии в България доста точно информация относно еврото. Докладът си поставя две основни задачи. Първо, да идентифицира достъпната информация относно еврото в сайта на обществените медии в България. Второ, да анализира и след това да отхвърли или потвърди има ли достъпна информация относно приемането на еврото.*

**Ключови думи:** Евро, България, обществени медии, еврозона, информация, БНТ, БНР

## 1. Въведение

Две от основните стратегически цели на България през последните години е да се присъедини към Шенген и да въведе еврото като официална валута. И двете цели са свързани със задълбочаване на европейската интеграция. От 01.01.2025 г. България вече е пълноправен член в шенгенското пространство. Това членство отваря многобройни врати

за България като улеснено движение, икономически ползи, по-лесен достъп за туристи и т.н.

Макар и България да е членка на Европейския съюз от 2007 г., тя все още не е част от еврозоната. През 1997 г. България въвежда валутен борд след икономическа криза и хиперинфлация. Кризата е довела до обезценяване на лева, като инфлацията достига над 2000%. Тогава левът е фиксиран първоначално към немската марка, а след това към еврото още при създаването му в съотношение 1 евро равно на 1,95583 лева. От тогава българският лев е стабилен благодарение на еврото. Активите на БНБ са в евро, еквивалент на българския лев. Влизането във валутен борд ограничава възможността на БНБ да води самостоятелна парична политика. С подписването на Договора за присъединяване към ЕС България поема ангажимент да въведе еврото като официална валута, но без зададен краен срок. България се присъединява към ERM II<sup>1</sup> на 10 юли 2020 г., след като изпълнява ключови изисквания: запазване на стабилен валутен курс и амбиция към фискална дисциплина и контрол на публичния дълг.

Маастрихтските критерии, на които България, както всяка държава, трябва да отговаря, за да приеме еврото, са: ниска инфлация, бюджетен дефицит под 3% от БВП<sup>2</sup> и публичен дълг под 60% от БВП, запазване на фискалния курс към еврото за минимум две години и стабилни дългосрочни лихвени проценти.

В тази връзка качествената информация е ключово важна за граждани, защото тя служи като основа за вземане на информирани решения и избори.<sup>3</sup> Още повече, че темата за еврото е обект на дезинформационни наративи и повод за политическо противопоставяне между партии, включително в българското Народно събрание. През последните няколко години темата за еврото е една от най-популярните в медийното пространство, пораждайки както ентузиазъм и оптимизъм, така и страх и несигурност. Страхът и несигурността у хората се подсилва от дезинформация и невярна информация. Не е безизвестен факт, че някои от политическите елити разпространяват невярна и неточна информация за еврото и присъединяването на страната към него. Настоящият текст ще анализира каква е достъпната информация за еврото в онлайн сайтовете на дваме обществени медии за периода от 01.09.2024 г. до

<sup>1</sup> ERM II - Механизъм за обменни курсове, който служи като подготовителен етап за държавите, които искат да приемат еврото като своя валута.

<sup>2</sup> БВП - Брутен вътрешен продукт, представлява съкупността от произведените стоки в една територия за определен период от време, измерен в някаква валута.

<sup>3</sup> Юрукова, М. (2022) Европейските избори през 2019 г. в съдържанието на българските онлайн медии. В: *Избори за ЕП през 2019 г. Отразяване в българските онлайн медии*. (Съставител М. Юрукова), Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 22

31.12.2024 г. - месеци, в които очакването България да успее да изпълни всички критерии за членство в еврозоната е голямо.

## **2. Ролята на обществените медии в България**

Обществените медии в България са две на брой, а именно БНТ и БНР, регламентирани от член 6, ал.3 от Закона за радиото и телевизията<sup>4</sup>. Те са независими организации, които работят в интерес на обществото, а не за частни или търговски цели. Имат задължението да информират и гарантират плуралитет. Обществените медии са финансиирани главно от държавния бюджет, регулират се от закони, като се гарантира тяхната независимост и обществена функция<sup>5</sup>. Предвид тяхната обществена функция следва те да информират гражданиците относно теми от висок обществен интерес, каквато е еврото и евентуалното присъединяване на България към еврозоната. Една от функциите на медиите е не само да маркират и формират дневния ред, но и да формират обществено мнение по безпристрастен и качествен начин. Точно заради това те имат отговорността да отразяват обективна, достоверна и навременна информация. БНТ и БНР имат голямо влияние чрез начина, по който представят новините. Както могат да създават доверие към валутата, така и могат да засилват скептицизма сред аудиторията си. Важно е обществените медии да отразяват както позитивните, така и негативните, чрез този плуралитет се гарантира и качеството на предоставената информация. Обективните статии могат да противодействат на множеството дезинформационни наративи и митовете за еврото. За България, която се готви да приеме еврото, обществените медии играят ключова роля във формирането на информирано общество. Именно заради това задача на доклада е да анализира достъпната информация в сайтовете на БНР и на БНТ и да проследи как тази тема се представя.

## **3. Анализ на достъпната информация в обществените медии**

Докладът ще разгледа девет комуникативни единици в обществените медии (БНТ и БНР), достъпни с ключовите думи „еврозона“ и „България“.<sup>6</sup> Изследванията се основават на контент анализ, извършен за периода 01.09.2024 г. - 31.12.2024 г. Изследването ще използва въпросник, чрез който ще анализира дали въпросните публикации информират

<sup>4</sup> Lex.bg, Закон за радиото и телевизията, достъпен на 12.01.2025, <https://lex.bg/mobile/doc/2134447616>

<sup>5</sup> БНТ (2016) Същност на обществените медии, достъпен на 12.01.2025, <https://bnt.bg/bg/a/sashtnost-na-obshtestvenite-medii>

<sup>6</sup> За създаване на базата данни и на извадката, както и за извлечане на комуникационните единици е използвана платформата „Identrics Annex“ на компанията Identrics (Identrics, 2024), която предостави достъп до тази услуга безвъзмездно на автора на текста.

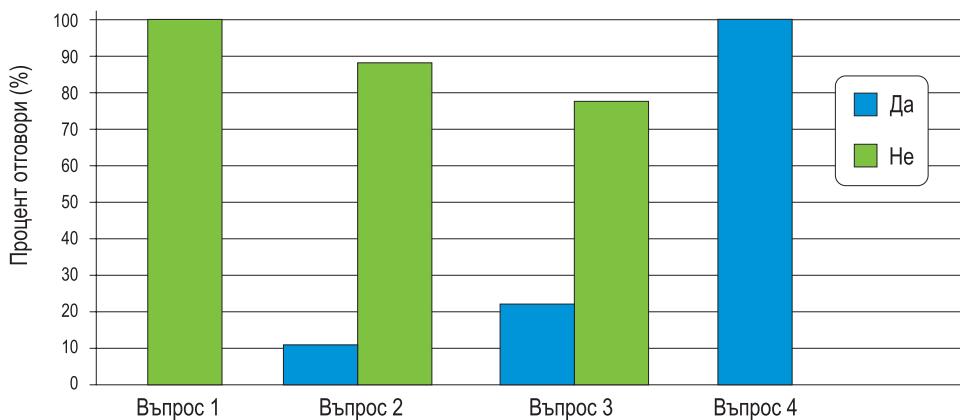
качествено гражданините относно еврото. Въпросникът се опитва да отговори на няколко основни въпроса: 1) има ли информация относно това какво представлява еврото?; 2) има ли информация относно предимства за България след въвеждане на еврото?; 3) има ли информация за последиците за България след въвеждане на еврото? и 4) неутрално ли е отношението на автора на медийната публикация към темата?

Направеното изследване има ограничения, свързани с метода на изследване, срещу които ограниченият обем на резултати в рамките на избрания период на изследване. Предвид обема на текста и обхвата на доклада, резултатите не претендират да отразяват в цялост разглежданата проблематика.

#### 4. Резултати от изследването

Таблица 1. Резултати от изследването

Данните са авторски. ChatGPT (2025)



Тази графика показва броя на статии, които изследователски въпроса има към тях и отговорите на въпросите, категоризирани по два типа: „да“, „не“.

В разгледаното съдържание от общо девет комуникативни единици в обществените медии няма информация за това какво представлява еврото. От анализираните статии само една статия (№5) отговаря на въпроса „Има ли информация относно предимства за България след въвеждане на еврото“? В нея има кратка информация относно рекордно ниска безработица на страните от еврозоната. От предоставената статистика може да се направи изводът, че въвеждането на еврото в България ще доведе до ниски проценти на безработицата. На третия въпрос в две от разгледаните комуникационни единици се съдържа информация относно евентуални последици след въвеждане на еврото. В статия номер осем присъстват сведения за потенциални последици

за страната след присъединяването към еврозоната. В статията има информация относно евентуалните предимства от въвеждането на еврото. Какво представлява еврото обаче не е упоменано в нико една статия, което играе важна роля в процеса на научното проучване. Следва да се отбележи, че се наблюдава позитивна тенденция, че във всички изследвани статии отношението на автора, тоест на журналиста е неутрално, тъй като една от задачите на този текст е да провери дали обществените медии отразяват безпристрастно информацията.

## 5. Заключение

След направения анализ на отразяването на темата за еврото на онлайн сайтовете на обществените медии в България може да се заключи, че се наблюдава липса на достатъчно качествена информация, която да даде ясна представа на българските граждани за процесите по присъединяване на България в еврозоната, за ефектите и последиците от евентуално приемане на еврото в страната, за сроковете, за състоянието на еврото и т.н. Само в една от разгледаните комуникационни единици има информация за евентуални предимства и последици след потенциалното въвеждане на еврото в България

Докладът доказва, че има сериозен недостиг на достатъчна и качествена информация за еврото и еврозоната. Обществените медии имат отговорността да предоставят качествена информация и за държава като България, която се готви да приеме еврото в най-скоро време, обществените медии играят ключова роля във формирането на информирано общество. Без качествена информация хората стават лесно уязвими към дезинформация и това води до поляризация в обществото, засилване страховете на граждани и до усещане за не сигурност и нестабилност. Настоящият доклад доказва, че предоставената информация относно еврото в българските обществени медии е недостатъчно задълбочена, за да може българските граждани да се информират по темата.

## ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ ДОКЛАДА

**Статия 1.** Заглавие: „Емил Харсев: Доходите и заплатите са вечен проблем и не зависят от този бюджет“. Публикувана в сайта на БНР, на 22.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/horizont/post/102063356/emil-harsev-dohodite-i-zaplatite-e-vechen-problem-i-ne-zavisi-ot-tozi-budget>

**Статия 2.** Заглавие: „Проф. Тодор Галунов: Политическият елит е длъжен да постави националния интерес пред партийния“. Публикувана в сайта на БНР, на 28.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/horizont/post/102067039>

**Статия 3.** Заглавие: „Ще успее ли седмият опит за съставяне на кабинет?“. Публикувана в сайта на БНР на 30.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/post/102068277>

**Статия 4.** Заглавие: „Доц. Светослав Живков: Изходът от безпътицата е партиите да започнат да преговарят по същество“. Публикувана в сайта на БНР на 31.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/post/102068383/doc-svetoslav-jivkov-izhodat-ot-bezpatrickata-e-partiite-da-zapochnat-da-pregovarat-po-sashtestvo>

**Статия 5.** Заглавие: „Стабилизация на безработицата в България на ниво от 4,0%, а в ЕС - на ниво от 5,9%“. Публикувана в сайта на БНР на 31.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/post/102068576/stabilizacia-na-bezrabiticata-v-balgaria-na-nivo-ot-40-a-v-es-na-nivo-ot-59>

**Статия 6.** Заглавие: „Възраждане“ за Бюджет 2025: Не смятаме, че българският данъкоплатец трябва да става заложник на бленуваната еврозона“. Публикувана в сайта на БНР, на 21.11.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/horizont/post/102060616>

**Статия 7.** Заглавие: „Иво Сиромахов: Това, което в България наричаме политика, не е политика, а пазаръци“. Публикувана в сайта на БНР на 26.10.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/horizont/post/102080354/ivo-siromahov-tova-koeto-v-balgaria-narichame-politika-ne-e-politika-a-pazarlaci>

**Статия 8.** Заглавие: „Владислав Панев: Важно е какъв дефицит е гласувал НС, а не какъв е реално“. Публикувана в сайта на БНР на 05.12.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/horizont/post/102084957/vladislav-panev>

**Статия 9.** Заглавие: „2024-та на бързи обороти с проф. Петър Стоянович, Петъо Цеков и Първан Симеонов“. Публикувана в сайта на БНР на 22.12.2024 г. Линк към статията: <https://bnr.bg/post/102092348/2024-ta-na-barzi-oboroti-s-prof-petar-stoanovich-petyo-sekov-i-parvan-simeonov>

### **Библиография:**

1. Identrics. (2024). *Identrics Annex* [Компютърен софтуер]. достъпно на: <https://identrics.ai>
2. Lex.bg, Закон за радиото и телевизията, достъпен на 12.01.2025, <https://lex.bg/mobile/Idoc/2134447616>
3. БНТ (2016) Същност на обществените медии, достъпен на 12.01.2025, <https://bnt.bg/bg/a/sashtnost-na-obshtestvenite-medii>
4. Юрукова, М. (2022) Европейските избори през 2019 г. в съдържанието на българските онлайн медии. В: *Избори за ЕП през 2019 г. Отразяване в българските онлайн медии*. (Съставител. М. Юрукова), Университетско издателство СУ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 22



ПАНЕЛ ВТОРИ

ПОЛИТИЧЕСКИ,  
ПРАВНИ И СОЦИАЛНИ  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА  
ПРЕД ЕС



# ПРЕЮДИЦИАЛНИТЕ ЗАПИТВАНИЯ КАТО ФОРМА НА ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН СЪДЕБЕН ДИАЛОГ В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЧЕСКАТА ПРОГРАМА 2024 г. - 2029 г.

---

Самуил Терзийски  
Випуск „Алберт Айнщайн“

## Абстракт

*Настоящото изследване анализира преюдициалните запитвания, отправени към Съда на Европейския съюз от България, Румъния и Унгария за периода 2022-2024 г. Целта е да се изследват темите на запитванията в контекста на стратегическата програма на ЕС за 2024-2029 г. Въз основа на събранныте данни изследването разкрива значителни разлики в тематичната насоченост между страните, като България демонстрира нарастваща активност в отстояването на европейските ценности. Резултатите подчертават ролята на преюдициалните запитвания като инструмент за съдебен диалог и средство за по-добро прилагане на правото на ЕС.*

**Ключови думи:** Съдебен диалог, преюдициални запитвания, право на Европейския съюз, Страгегическа програма 2024 г. - 2029 г.

## Увод

Преюдициалните запитвания към Съда на Европейския съюз представляват форма на задължителен съдебен диалог, чрез който националните съдилища и наднационалната юрисдикция взаимодействат за постигане на предвидимото прилагане на правото на ЕС.<sup>1</sup> Те представляват един относително ефективен модел за правоприлагане в контекста на една международна общност. Доказателство за това е фактът, че този модел бива възприет и от други регионални общи-

---

<sup>1</sup> Psychogiopoulou, E. (2021). Judicial Dialogue in Social Media Cases in Europe: Exploring the Role of Peers in Judicial Adjudication. *German Law Journal*, 915-935.

ности с амбиции, сравнени с Европейските, в частност се визира Източноафриканската общност.<sup>2</sup>

Представеното изследване извършва анализ на темите на преюдикалните запитвания, отправени към Съда от три страни - България, Румъния и Унгария, за периода в контекста на стратегическата програма за периода 2024 г. - 2029 г.

## Методология

Настоящото проучване има за цел да анализира темите на преюдикалните запитвания, отправени от националните съдилища на някои страни - членки на Европейския съюз, към Съда през периода непосредствено преди приемането на стратегическата програма за периода 2024 г. - 2029 г. С оглед на това, че програмата е приемана на 27 юни 2024 г.<sup>3</sup>, тук се разглежда периодът от 2022 г. до 2024 г. включително. По отношение разглеждания период следва да се спомене и това, че проучването бива извършено през месеците ноември и декември. От това следва да се твърди, че запитванията, отправени към Съда през декември, няма да бъдат разглеждани. Въпреки това, използвайки събранныте данни, може да се направи опум да се предвиди броят на запитванията, изпратени през въпросния месец.

За събирането на данните се ползва онлайн платформата на Съда, Curia, където информацията, необходима за това проучване, тоест тема и гама на запитването, както и страна на произход биват записани. За да се избегне многократното кодиране на едно и също дело, се води и статистика за поправени и/или допълнени запитвания.

За цел по-лесната визуализация на данни наблюдаваните теми ще бъдат поставени в няколко по-общи категории, които следва да бъдат описани по-долу.

Изследването разглежда три страни: България, Румъния и Унгария. Тук следва да бъде обоснован изборът на тези три страни. Както бива посочено в годишния доклад на Съда за 2023 г., България е страната, изпратила вторият най-голям брой запитвания към Съда за въпросната година; надвишаван само от тези, изпратени от германските съдилища.<sup>4</sup> Румъния бива разглеждана, тъй като тя и България стават членки на Европейския съюз заедно и е традиционно двете страни да бъдат сравнявани една с друга. Накрая Унгария бива избрана за обект

<sup>2</sup> Ugirashewuja, E. (2017). Preliminary References under EAC Law. In E. Ugirashewuja, *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (pp.264-274). Leiden: Brill Nijhoff.

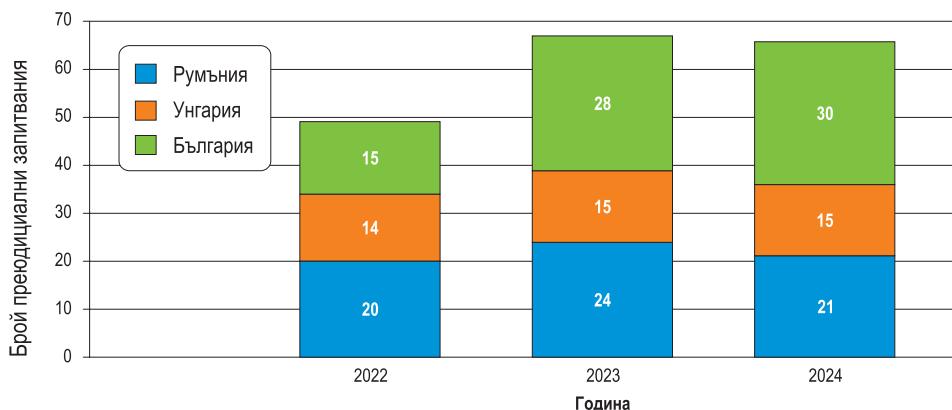
<sup>3</sup> Европейски съвет. (2024). Стратегическа програма за периода 2024 - 2029 г. Изтеглено на 5 декември 2024 г. от Consilium

<sup>4</sup> Съд на Европейския съюз. (2024). Съдебна статистика на Съда - Годишен доклад. Люксембург: Дирекция „Комуникация“

на настоящото изследване поради множеството съществуващи обвинения за проблеми по отношение върховенството на закона в страната, най-скорошен пример за което е резолюцията на Европейския парламент от април 2024 г., с която бе заклеймен така наречените „Акт за суверенитета“<sup>5</sup>. Очакваната предварителна хипотеза на автора е, че ще се наблюдава значителна разлика между Унгария и другите две изследвани страни.

## Брой преюдициални запитвания

Първото нещо, на което трябва да се обърне внимание, е тенденцията броят на отправените преюдициални запитвания да расте. Дори без данни за месец декември, броят на преюдициалните запитвания за 2024 г. е само с едно по-малко от тези за предходната година и с близо 25% по-голям от този за 2022 г.



**Графика 1. Брой разгледани преюдициални запитвания за периода 2022 г. - 2024 г. по страни**

Тук следва да се отбележи и това, че главният отговорник за този растеж е България, която успява за изследвания период да удвои броя на своите преюдициални запитвания. В контраст на българската страна, запитванията, отправени от Унгария, представляват една относително постоянна величина.

## Теми на преюдициални запитвания

В настоящето изследване се наблюдават множество различни теми на преюдициални запитвания. Броят на наблюдаваните теми е 27. За улесняване на тяхната визуализация те биват разделени на няколко категории, както е описано по-долу.

<sup>5</sup> Европейски парламент (24 април 2024 г.). *Rule of Law in Hungary: Parliament condemns the „Sovereignty Act“*. Изтеглено на 5 декември 2024 г. от Европейски парламент

*Пространство на свобода, сигурност и правосъдие* е една от най-често срещаните категории. Категорията е кръстена на най-често срещаната в нея тема. Другите теми, включени в нея, са основни права, непонуждане на дискриминация, защита на данните, гражданство на Съюза, правосъдие и вътрешни работи, социална политика и обществено здраве. Може да се обобщи, че темите в тази категория засягат правата на граждани на Съюза. Може да се твърди, че тази категория е пряко свързана с първия стълб на стратегическата програма на Европейския съюз, а именно „свободна и демократична Европа“.<sup>6</sup>

*Вътрешен пазар и икономическа политика* включва теми, засягащи функционирането на единния пазар. Тази категория се състои от темите: вътрешен пазар, свободно движение на стоки, свободно движение на капитал, свобода на установяване, конкуренция, данъчни въпроси, защита на потребителите, сближаване на законодателствата и финансови разпоредби. Както може да се види, голяма част от тези теми засягат свободите на движение.

*Категорията икономическо, социално и териториално сближаване* включва теми, свързани с кохезионната политика на Съюза. Освен темата, на която тази категория е кръстена, тя включва темите - европейски социален фонд и социална политика.

Следващата категория включва темите около среда, енергетика и транспорт. Тя е пряко свързана с екологичния преход, който също е част от стратегическата програма<sup>7</sup>.

Вторият стълб на стратегическата програма е „силна и сигурна Европа“.<sup>8</sup> В съдебната практика той се свързва с темите външни отношения и присъединяване, които най-пряко засягат общата външна политика и политиката за сигурност.

Последната категория се състои от една тема - *селско стопанство и рибарство*. Имайки предвид размера на общата селскостопанска политика, близо една трета от бюджета на Съюза<sup>9</sup>, е необходимо тя бъде разглеждана отдельно.

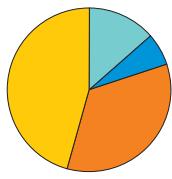
Ползвайки събранныте данни, могат да бъдат създадени следните графики за онагледяване на преюдициалните запитвания по теми:

<sup>6</sup> Европейски съвет. (2024). *Стратегическа програма за периода 2024 - 2029 г.* Брюксел: Европейски съвет.

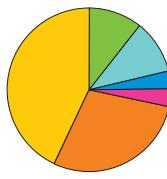
<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Ibidem

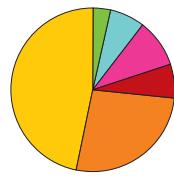
<sup>9</sup> Европейски съвет. (2024). *Обща селскостопанска политика*. Изтеглено на 7 декември 2024 г. от Consilium



2022



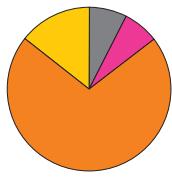
2023



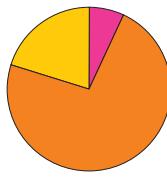
2024

- |   |   |
|---|---|
| Пространство на свобода, сигурност и правосъдие<br>Вътрешен пазар и икономическа политика<br>Социална политика и сближаване | Околна среда, енергетика и транспорт<br>Външни отношения и разширяване<br>Институционални и правни въпроси<br>Обща селскостопанска политика |
|---|---|

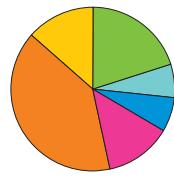
**Графика 2. Преюдициални запитвания по категория от български съдилища**



2022



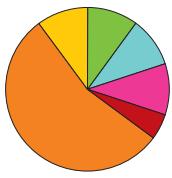
2023



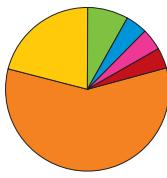
2024

- |   |   |
|---|---|
| Пространство на свобода, сигурност и правосъдие<br>Вътрешен пазар и икономическа политика<br>Социална политика и сближаване | Околна среда, енергетика и транспорт<br>Външни отношения и разширяване<br>Институционални и правни въпроси<br>Обща селскостопанска политика |
|---|---|

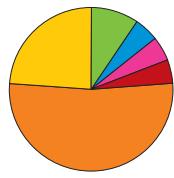
**Графика 3. Преюдициални запитвания по категория от унгарски съдилища**



2022



2023



2024

- |   |   |
|---|---|
| Пространство на свобода, сигурност и правосъдие<br>Вътрешен пазар и икономическа политика<br>Социална политика и сближаване | Околна среда, енергетика и транспорт<br>Външни отношения и разширяване<br>Институционални и правни въпроси<br>Обща селскостопанска политика |
|---|---|

**Графика 4. Преюдициални запитвания по категория от румънски съдилища**

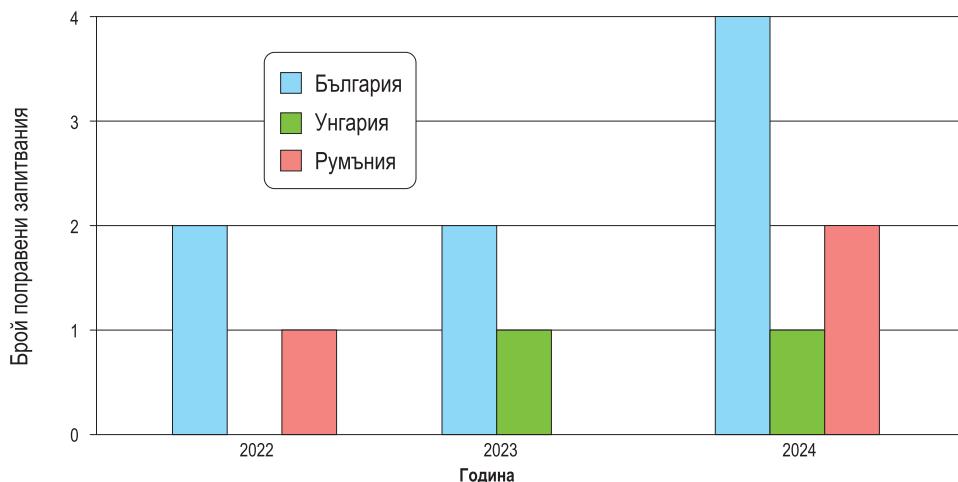
Както графиките по-горе илюстрират, наблюдава се значителна разлика между темите на преюдициалните запитвания, отправени от български съдилища, и тези от другите две страни. Докато пространство на свобода, сигурност и правосъдие е най-често спрещаната категория за тема на българските преюдициални запитвания, в Румъния и Унгария най-често се наблюдават запитвания, свързани с функционирането на единния пазар. Следователно може да се твърди, че в България се наблюдава по-голям интерес към отстояването на европейските ценности и по-малко към функционирането на пазара.

Тук може да се посочи, че единствената страна, в която се наблюдават запитвания, свързани с общата селскостопанска политика, през всяка от изследваните години е Румъния. Това е донякъде изненадващо, имайки предвид, че по данни на UNECE селското стопанство представлява едва 4.8% от румънския брутен вътрешен продукт, за сравнение в Унгария този сектор е 5.4% от БВП<sup>10</sup>.

Макар и редкост, дела, свързани с външната политика, са били провеждани във всяка от изследваните страни. Тук следва да се отбележи, че единственото запитване, свързано с разширяването, произлиза от Унгария, докато българските и румънските запитвания в тази категория са на тема външни отношения.

## **Поправени и допълнени запитвания**

Изследването също така отбелязва броя на запитванията, които е трябвало да бъдат поправени или допълнени. Те са както следва:



**Графика 5. Поправени или допълнени преюдициални запитвания**

<sup>10</sup> UNECE. (2023). *Share of agriculture in GDP*. Изтеглено на 6 декември 2024 г. от UNECE.org

Може да се отбележи, че българските съдилища са имали постоянната необходимост да допълват своите запитвания до по-голяма степен, отколкото другите две изследвани страни. В зависимост от гледната точка това може да се тълкува или като по-голяма задълбоченост на съдебния диалог между българските съдилища и Съда на Европейския съюз, или като по-голяма склонност от минимизиране на потенциални грешки от страна на българските съдилища.

## **Заключение**

Настоящото изследване очертава значимостта на преюдициалните запитвания като инструмент за съдебен диалог между националните съдилища и Съда на Европейския съюз. Анализът на данните от България, Румъния и Унгария за периода 2022 - 2024 г. демонстрира различия в тематичната насоченост на запитванията и тенденциите на взаимодействие с наднационалната юрисдикция. Особено забележим е ръсътът на запитванията от българска страна.

Категоризацията на темите позволява по-добро разбиране на приоритетите на всяка държава, като за България особено значима е категорията „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, докато Унгария и Румъния акцентират повече върху икономическите аспекти на единния пазар. Това подчертава ролята на преюдициалните запитвания като отразител на социално-икономическите и политически реалности в различните държави членки.

В заключение, изследването потвърждава важността на стратегическата програма на Европейския съюз като рамка за насочване на усилията към по-силна, демократична и устойчива Европа. По-нататъшни изследвания, в частност такива, които извършват самостоятелен анализ на делата вместо да разчитат на категоризацията от страна на Съда, биха могли да разгледат взаимовръзката на тези запитвания и обществените нагласи към Европейския съюз.

## **Библиография**

1. Psychogiopoulou, E. (2021). Judicial Dialogue in Social Media Cases in Europe: Exploring the Role of Peers in Judicial Adjudication. *German Law Journal*, 915-935.
2. Ugirashebuja, E. (2017). Preliminary References under EAC Law. In E. Ugirashebuja, *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (pp. 264-274). Leiden: Brill Nijhoff.
3. UNECE. (2023). *Share of agriculture in GDP*. Изтеглено на 6 декември 2024 г. от UNECE.org: <https://w3.unece.org/PXWeb/en/CountryRanking?IndicatorCode=6>

4. Европейски парламент (24 април 2024 г.). *Rule of Law in Hungary: Parliament condemns the „Sovereignty Act“*. Изтеглено на 5 декември 2024 г. от Европейски парламент: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20240419IPR20579/rule-of-law-in-hungary-parliament-condemns-the-sovereignty-act>
5. Европейски съвет (2024). *Обща селскостопанска политика*. Изтеглено на 7 декември 2024 г. от Consilium: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/cap-introduction/>
6. Европейски съвет (2024). *Стратегическа програма за периода 2024 - 2029 г.* Изтеглено на 5 декември 2024 г. от Consilium: <https://www.consilium.europa.eu/bg/european-council стратегичнагодина-2024-2029/>
7. Съд на Европейския съюз (2024). *Съдебна статистика на Съда - Годишен доклад*. Люксембург: Дирекция „Комуникация“

# ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ИЗГРАЖДАНЕТО НА САМОСТОЯТЕЛНА ОТБРАНИТЕЛНА ОБЩНОСТ В ЕС

Георги Георгиев

## Абстракт

*Нарастващата сложност на глобалните предизвикателства в сферата на сигурността и все по-многополюсният свят поставят въпроса за конструирането на един стабилен и самостоятелен отбранителен механизъм в Европейския съюз (ЕС). Настоящият доклад изследва необходимостта от обединена европейска отбранителна общност, която допълва и по този начин надхвърля, а не замества ролята на НАТО и националните армии, с цел да укрепи стратегическата автономност и конкурентоспособност на Съюза сред глобалните сили. Подобна инициатива би изисквала общи отбранителни политики, които ще гарантират способността на ЕС да реагира ефективно на съвременните заплахи и същевременно ще засилят геополитическото му влияние. Това, от своя страна, е сложна цел, защото от една страна, Европейската общност вече е правила опити да постигне „съгласие“ за единна отбрана с неуспешен резултат, а от друга страна, дори постигането на някакъв резултат би бил несигурен, заради последващото належащо изменение на първичното законодателство на Съюза, последващият въпрос каква компетентност ще се предостави на институциите и логичното притеснение относно дублирането на съществуващи структури в лицето на Организацията на Североатлантическия договор (НАТО).*

*За да подкрепи своята теза и да изпълни своята цел, докладът си поставя следните задачи: **Първо**, да представи историческата рамка и по-точно, да проследи неуспешните опити за постигане на отбранителна общност в ЕС и какви са причините за техния неуспех. **Второ**, да съпостави икономическото инвестиране на различните държави членки и други световни сили в областта на сигурност и отбрана. **Трето**, да анализира текущата зависимост на ЕС от НАТО, като изтъкне ограниченията и уязвимостите на съществуващия модел на отбранителна зависимост. **Четвърто**, да изследва геополитическите тенденции и въпросите за сигурността, включително като направи разграничения на интересите на Съюза и на НАТО. **Пето**, да оцени пол-*

*зите и потенциалните предизвикателства пред Съюза при конструирането на обединена европейска отбрана.*

**Ключови думи:** Европейски съюз, обединена европейска отбранителна общност, НАТО, ограничения и уязвимости на съществуващия модел на отбранителна зависимост, сигурност и отбрана, стратегическа автономност и конкурентоспособност.

## Въведение

Значението за конструиране на автономна отбранителна общност в рамките на Европейския съюз (ЕС) се засилва вследствие на поредица от ключови геополитически събития. Избраният за втори мандат президент на САЩ, Доналд Тръмп, неведнъж „заплашва“ да изтегли Съединените щати от НАТО, позовавайки се на недостатъчните разходи за отбрана от страна на европейските съюзници. Имаше и отбътна реакция, Конгресът на Съединените щати одобри законосъдителство, което би попречило на всеки президент да изтегли САЩ от НАТО без одобрението на две трети от Сената или без акт на Конгреса.<sup>1</sup> Въпреки това, тази позиция може да породи опасения относно надеждността на подкрепата на САЩ по въпросите за европейската отбрана. Освен това продължаващият конфликт в Украйна подчертава необходимостта ЕС да засили собствените си отбранителни способности. В отговор на това ЕС инициира Стратегическия компас - амбициозен план, насочен към укрепване на политиката му за сигурност и отбрана до 2030 г.<sup>2</sup> Да не забравим и встъпването в длъжност за пръв път на комисар по отбраната за периода 2024 - 2029 г., Андрюс Кубилцус. Тези фактори и други подобни в своята съвкупност подчертават все по-належащия въпрос каква отбранителна рамка ще притежава Съюзът в бъдеще, ако изобщо изгради някаква.

## Историческа рамка

За да достигнем до въпроса относно необходимостта от европейска отбрана, трябва първо да разберем защо изобщо се създава този основополагащ за европейската интеграция наднационален механизъм, наречен Европейска общност за въглища и стомана (EOBC). Втората световна война причинява на Европа катастрофални щети и сериозна икономическа и социална деструкция. Десетки милиони хора са загинали, като жертвите по света са достигнали впечатлятелните размери

<sup>1</sup> Laura Kelly (2023), Congress approves bill barring any president from unilaterally withdrawing from NATO, The Hill, <https://thehill.com/homenews/4360407-congress-approves-bill-barring-president-withdrawing-nato/>

<sup>2</sup> A Strategic Compass for Security and Defence, European External Action Service (EEAS), [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en?utm\\_source](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en?utm_source)

от между 70 и 80 милиона, повечето от които в Европа.<sup>3</sup> Много градове са се превърнали в руини: например, 80% от центъра на Берлин и 90% от Варшава са били разрушени.<sup>4</sup> Промишленото производство в някои държави е спаднало значително от нивата преди войната. Инфраструктурата, включително железопътни линии, пристанища и фабрики, са били полуразрушени или изцяло унищожени. Недостигът на храна, горива и всякакви потребителски стоки е продължило, а в много случаи се е задълбочило и след обявяването на мира. Разрушените от войната страни в Европа и Япония не са могли да произвеждат достатъчно стоки за собственото си население, а за износ не може да става и дума.<sup>5</sup> Оттам следва и сриването на повечето национални икономики, като Италия и Германия са били подложени на огромни дългове и недостиг на основни ресурси поради загубата си във войната.<sup>6</sup> Държавите победителки също са били в икономическа и политическа криза. Тази война е поредното доказателство, че няма истински победители в един кървав конфликт от подобни размери. Политическият пейзаж е бил също толкова нестабилен, белязан от страхове от разпространението на социализма в западните европейски държави и взаимното недоверие между бившите воюващи страни.

Приблизително 3 години след войната САЩ взима важно решение да подпомогне Европа. Планът „Маршал“, официално известен като Програма за европейско възстановяване, стартира през 1948 г. Тази инициативата е предоставила над 13 милиарда долара (еквивалент на приблизително 130 милиарда днес) икономическа помощ на западноевропейските държави. Разбира се, управляващият елит на САЩ е имал и друго наум. Чрез стабилизирането на следвоенните западноевропейски икономики и възстановяване на опустошените региони се предотвратява и разпространението на социалистическата идеология, която е набирала все по-голяма ментална и материална мощ.<sup>7</sup> Държави като Франция, Италия и Западна Германия са използвали финансовите средства за възстановяване на индустриите си, изграждане на инфраструктура и стимулиране на пазара.<sup>8</sup> Тази помощ до голяма степен е помогнала на европейските страни.

<sup>3</sup> Casualties of World War II, History of Western Civilization II, [https://courses.lumenlearning.com/suny-hccc-worldhistory2/chapter/casualties-of-world-war-ii/?utm\\_](https://courses.lumenlearning.com/suny-hccc-worldhistory2/chapter/casualties-of-world-war-ii/?utm_)

<sup>4</sup> Adrian Mourby (2015), Where are the world's most war-damaged cities?, The Guardian, <https://www.theguardian.com/cities/2015/dec/17/where-world-most-war-damaged-city>

<sup>5</sup> Destruction and Reconstruction (1945-1958), International Monetary Fund (IMF), [https://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm\\_dr\\_01.htm](https://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_dr_01.htm)

<sup>6</sup> Reparations, Britannica, [https://www.britannica.com/topic/reparations?utm\\_source](https://www.britannica.com/topic/reparations?utm_source)

<sup>7</sup> Milestone Documents Marshall Plan (1948), National Archives, <https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>

<sup>8</sup> Distribution of aid from the European Recovery Program (Marshall Plan) per country from 1948 to 1952, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1227834/distribution-marshall-plan-by-country/>

Малко преди планът „Маршал“ да приключи своето действие и да бъде заменен от Плана за взаимна сигурност (Mutual Security Act) от 10 октомври 1951 г.<sup>9</sup> е подписан Договорът от Париз, с който се поставя началото на Европейската общност за въглища и стомана (EOBC) от 18 април 1951 г. и който влиза в сила на 23 юли 1952 година.<sup>10</sup>

EOBC е наднационален, институционален механизъм за управление на производството на въглища и стомана, индустрии, от кардинално значение както за икономическото възстановяване, така и за националния военен капацитет. Чрез обединяване на ресурсите и поставянето им под колективно и безпристрастно управление EOBC е целял първоначално да направи войната между своите членове „не просто немислимa, но и практически невъзможна“.<sup>11</sup> Идеята идва от тогавашния генерален комисар на Главния комисариат по плана за модернизация и оборудване на Франция след ВСВ на име Жан Моне.<sup>12</sup> Той е смятал, че европейската интеграция трябва да се гради стъпка по стъпка и постепенно държавите членки, а и всички останали държави, които изявяват желание за присъединяване към общността, все повече да отдават от суверенитета си и да предоставят така все повече правомощия на наднационалните институции. Идеята е била следвоенна Европа да се конституира като общност, съюз на мира, което, като се замислим, също може да попречи да се планира обща отбранителна стратегия, която може да противоречи с плана за мирен съюз. Но тук всъщност става дума за отбранително, а не военно обединение, разликата е съществена. Но когато тези нови компетентности започнат да се обсъждат относно крайно чувствителни национални области като например сигурност и отбрана, нещата придобиват по-сложен облик.

Още през 1950 г. френският премиер Рене Плевен, съветван от Жан Моне, предлага създаването на Европейска отбранителна общност (EOO).<sup>13</sup> Предложението за EOO е планирало обединена европейска армия под наднационален контрол, съставена от силите на шестте дър-

<sup>9</sup> Harry S. Truman (1951), Statement by the President Upon Signing the Mutual Security Act, National Archives - Harry S. Truman Library and Museum, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/250/statement-president-upon-signing-mutual-security-act#>

<sup>10</sup> Договор от Париз, Официален уебсайт на Европейския парламент, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/bg/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>

<sup>11</sup> Робер Шуман (1950), Декларацията на Шуман, май 1950 г., Официален уебсайт на Европейския съюз, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_bg](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_bg)

<sup>12</sup> Жан Моне, основател на Европа, Europeana, <https://www.europeana.eu/bg/exhibitions/the-jean-monnet-house/jean-monnet-a-founding-father-of-europe>

<sup>13</sup> The failure of the European Defence Community (EDC), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/1c8aa583-8ec5-41c4-9ad8-73674ea7f14a7/bd191c42-0f53-4ec0-a60a-c53c72c747c2>

жави - членки на ЕОВС. Основната цел е била да се укрепят отбранителните способности на Западна Европа, като същевременно се предотврати ремилитаризацията на Западна Германия извън колективната рамка. Този призив за превъоръжаване на ФРГ е дошъл главно от САЩ поради риска от социалистическо влияние и готовност при потенциален конфликт между двата полюса. Това не се е харесало на френския управляващ елит и затова са решили да вземат положението в свои ръце. Въпреки първоначалния ентузиазъм ЕОО в крайна сметка се провала.

Страните от Бенелюкс и Западна Германия са ратифицирали договора, без Италия и Франция. През 1954 г. френското Национално събрание отхвърля договора поради опасения относно националния суверенитет и интеграцията на германски войски в тази отбранителна общност.<sup>14, 15</sup>

Разбира се, това не е единствената причина за неуспеха на ЕОО. Макар че идеята е била тези общинствни сили да действат като автономен европейски съюз в рамките на Организацията на Североатлантическия договор (НАТО), няма как да не се повдигне противоречието за дублиране на вече съществуващи структури. Всички държави - членки на ЕОВС, освен ФРГ, вече са били в НАТО.<sup>16</sup> Защо да се създава нова отбранителна система, която ще се нуждае от още разходи и финансиране, при условие, че НАТО вече е била създадена. На този въпрос се опитва да отговори текстът в следващите точки. Освен казаното, трябва да добавя, че като компромисен вариант на ЕОО се създава Западноевропейският съюз (ЗЕС), но неговите функции са много по-ограничени и от там неефективни поради разчленянето на междуправителствено сътрудничество, без наднационален елемент.<sup>17</sup>

## **Инвестиция в сектора на сигурността и отбраната**

Трите държави, които финансирам най-много военния си сектор през 2023 г., са: на първо място, САЩ с 916 милиарда долара, на второ - Китай с 296 милиарда долара и на трето - Русия със 109 милиарда долара за година.<sup>18</sup> Инвестирането в сигурност и отбрана става все

<sup>14</sup> Our History, European Defence Agency, <https://eda.europa.eu/our-history/our-history.html>

<sup>15</sup> Jeff Wallenfeldt, European Defense Community, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/European-Defense-Community>

<sup>16</sup> NATO member countries, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics\\_52044.htm](https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_52044.htm)

<sup>17</sup> The establishment of Western European Union (WEU), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/6d9db05c-1e8c-487a-a6bc-ff25cf1681e0>

<sup>18</sup> Countries with the highest military spending worldwide in 2023, Statista, [https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/?utm\\_](https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/?utm_)

по-голям приоритет за глобалните сили, а военните конфликти постепенно се увеличават.

Обаче ако съпоставим тези цифри с общото финансиране в сигурност и отбрана на всички държави - членки на Съюза, ще получим интересни резултати. За 2023 г. общите финансиирани средства за отбрана на всички членки на ЕС са достигнали внушителните 279 милиарда евро (приблизително 291 милиарда долара).<sup>19</sup> Следователно можем да поставим ЕС на трето място по инвестиране в отбранителния сектор, изпреварвайки Русия и настигайки Китай постепенно. Разбира се, въпреки че общото държавно финансиране на различните страни в ЕС е значително, липсата на единна отбранителна структура означава, че инвестиционните разходите се управляват на национално ниво, от което следва, че всяка страна си определя свои стандарти и собствена политика за управлението им. Това води до разделение на отбранителните политики, които са в изключителните правомощия на отделните национални правителства. Например, трите държави, които инвестирам най-много за отбрана в рамките на Съюза, са: Германия (66,8 милиарда долара), Франция (61,3 милиарда долара) и Италия (35,5 милиарда долара).<sup>20</sup> А тези, които инвестирам най-малко са: Люксембург (662 милиона долара), Кипър (567 милиона долара) и Малта (113 милиона долара).<sup>21</sup> Ако обаче разгледаме данните от инвестирането в отбрана на глава от населението, класирането ще бъде изместено. За 2023 г. средните разходи за отбрана на глава от населението в ЕС са 624 евро, като средно 1,7% от БВП се отделя за отбрана. Това поставя например Кипър на средното ниво с инвестиране на 1,8% от БВП. Малта и Люксембург са под това ниво с 0,6% и 0,7% от БВП.<sup>22</sup> Тези цифри показват съществените разграничения между различните държави членки относно финансирането на военния им сектор, което би усложнило процеса на интегриране на нови политики в тази област.

## ЕС и НАТО

Отбранителната стратегия на страните от ЕС остава силно зависима от НАТО, особено от САЩ, които предоставят по-голямата част от ресурсите, възможностите и лидерството в Алианса. От една страна, е госто удобно и полезно присъствието на такъв алианс, защото 22 от държавите в ЕС членуват в НАТО, което им осигурява

<sup>19</sup> EU defence spending hits new records in 2023, 2024, European Defence Agency, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/12/04/eu-defence-spending-hits-new-records-in-2023-2024>

<sup>20</sup> Countries with the highest military spending worldwide in 2023, Statista, <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/>

<sup>21</sup> Military Expenditure by Country | Europe, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/country-list/military-expenditure?continent=europe>

<sup>22</sup> Military expenditure (% of GDP) - European Union, World Bank Group (WBG), <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU>

сигурност и някаква сплотеност при евентуален конфликт. От друга страна обаче НАТО си остава една класическа международна организация без никакъв наднационален характер, което я ограничава в нейното действие. Уязвимостта на ЕС от външни geopolитически промени, като например промени във външната политика на САЩ или намаляване на ангажираността на други членки на НАТО може да застраши сериозно сигурността на страните - членки на Съюза. Тази зависимост, породена от самата уязвимост, може да ограничи способността на ЕС да действа самостоятелно по въпросите за сигурността, докато национално ниво, особено при обстоятелства, когато приоритетите на НАТО може да не съвпадат с тези на ЕС. Следователно трябва да проследим основните икономически, политически и социални рискове от членството в един подобен алианс при пълно отствие на допълнителна наднационална отбранителна структура, която да притежава автономен характер.

**От икономическа гледна точка** дялът на всяка членуваща държава в НАТО се определя според договорена формула за разпределение на разходите, базирана на техния брутен национален доход (БНД). Финансовата динамика на вноските в НАТО подчертава различията в разходите за отбрана между държавите - членки на ЕС и Алианса като цяло. САЩ поемат най-големия дял от бюджета на НАТО, като допринасят с близо 70% ( точно 68%) от общите разходи за отбрана на Алианса (total defense expenditures). За разлика от тях някои държави от ЕС не успяват да изпълнят разходите, които са се ангажирали да плащат на НАТО за отбрана в размер на 2% от техния БВП. Например към 2023 г. Германия отделя за отбрана 1,6% от своя БВП, докато Франция достига близо до целта - 1,9 %.<sup>23</sup> Тези дисбаланси в разходите създават зависимост от ресурсите на САЩ, което поражда опасения относно способността на ЕС да поддържа отбранителни операции, ако американската подкрепа намалее - дебат, който се обсъжда от години сред академичните среди, политическите анализатори и различни политически актори на международната сцена.

Структурата на НАТО за вземане на решения, разчитаща на консенсус между членовете ѝ,<sup>24</sup> може да изложи държавите от ЕС на **външни политически влияния**. Например САЩ имат значително влияние в рамките на НАТО, което може да формира приоритетите и оперативните стратегии на Алианса по начин, който може да не съответства на европейските интереси, за което се обяснява повече в следващата точка от настоящия доклад. Заплахите на администрацията

<sup>23</sup> Marcus Lu (2024), Which Countries Meet NATO's Spending Target? , Visual Capitalist, [https://www.visualcapitalist.com/which-countries-meet-natos-spending-target/?utm\\_](https://www.visualcapitalist.com/which-countries-meet-natos-spending-target/?utm_)

<sup>24</sup> Consensus decision-making at NATO, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/cs/natohq/topics\\_49178.htm](https://www.nato.int/cps/cs/natohq/topics_49178.htm)

на Доналд Тръмп за намаляване на ангажимента на САЩ към НАТО показват крехкостта на тази зависимост, тъй като европейските лидери бяха изправени пред възможността за намаляване на американското участие в тяхната рамка за сигурност още по време на първия му мандат.<sup>25</sup>

Зависимостта от НАТО има и по-широки **социални последици**. Макар че НАТО гарантира колективна отбрана, тя също така намалява и траекториите за маневри на страните - членки на ЕС, върху собствените им въпроси за сигурност. Тук трябва да отбележа, че страните, членуващи в НАТО, не предоставят никакви изключителни правомощия на управляващата структура на Алианса, които да ограничат националния им суверенитет.<sup>26</sup> Данните от социологически проучвания от 2021 г. сочат, че значителна част от гражданите на държавите - членки на ЕС, имат положително мнение към Алианса, с изключение само на Гърция.<sup>27</sup> За 2024 г. данните са сходни, виждаме само лека промяна към неблагоприятно мнение относно НАТО, но мнозинството от страните членки продължава да има благоприятно мнение към Алианса, с изключение само на Гърция и отчасти Испания.<sup>28</sup>

Във **Военно отношение** зависимостта на ЕС от инфраструктурата на НАТО създава уязвимости в области като обмен на разузнавателни данни и логистика. Липсата на единна европейска отбранителна структура означава, че държавите членки са зависими от активите на НАТО като например неговата интегрирана командна система и съвременни технологии за наблюдение. При един сценарий, при който приоритетите на НАТО се разминават с европейските интереси, държавите от ЕС може да се окажат недостатъчно подгответи да реагират самостоятелно. Това се превръща в основополагащ проблем. Също липсата на инвестиции в оперативно съвместими отбранителни технологии сред членките на ЕС засилва тази уязвимост. Например различията във военните способности като разликите във военноиздущните сили, военноморските сили и киберсигурността, подчертават неравномерната готовност на държавите от ЕС да действат без подкрепата на НАТО.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Hans Binnendijk and Alexander Vershbow (2025), A New NATO Deal for America, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2025/01/17/nato-trump-deal-spending-defense-russia-europe-allies/>

<sup>26</sup> NATO'S PURPOSE, NATO official website, <https://www.nato.int/docu/xperience/uk/31/31.html>

<sup>27</sup> Jacob Poushter and Moira Fagan (2021), NATO continues to be seen in a favorable light by people in member states, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/06/10/nato-continues-to-be-seen-in-a-favorable-light-by-people-in-member-states/>

<sup>28</sup> Moira Fagan, Sneha Gubbala and Jacob Poushter (2024), Views of NATO, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2024/07/02/views-of-nato-july-24/>

<sup>29</sup> Sabine Siebold and Matthias Williams (2024), NATO finds gaping holes in Europe's defences, Reuters, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/nato-finds-gaping-holes-defences-europe-2024-07-24/>

Зависимостта на ЕС от НАТО може да попречи и на развитието на собствените инициативи на Съюза в областта на отбраната, като например по линия на инструментите за постоянно структурирано сътрудничество (ПСС, PESCO)<sup>30</sup> или Европейския фонд за отбрана (EDF)<sup>31</sup>, които са също вид примери за отбранителна еманципация. Ако държавите от ЕС продължат да разчитат предимно на НАТО, те рискуват да замърсят един цикъл на стратегическа инерция, която би нокапала усилията за изграждане на съгласувана и автономна европейска отбранителна идентичност.

## Геополитически тенденции и въпроси за сигурността

Войната в Украйна илюстрира ключови различия между стратегическите приоритети на НАТО и ЕС. Основният фокус на НАТО е върху възпирането на руската агресия чрез военна подкрепа и укрепване на източния фланг на Алианса. Това включва разполагане на допълнителни войски в Полша и прибалтийските страни, както и улесняване на доставките на оръжия за Украйна от държавите членки.<sup>32</sup> За разлика от него ЕС набляга на по-широк подход, съчетаващ икономически санкции, дипломатически усилия и финансова помощ за Украйна.<sup>33</sup> САЩ също санкционират Руската федерация.<sup>34</sup> Многостранният отговор на ЕС произтича от неговата идентичност като политически и икономически съюз, който дава приоритет на стабилността и хуманитарните проблеми наред със сигурността. Учените Ричард Саква твърдят, че подходът на ЕС отразява стремежа му да посредничи, а не да ескалира конфликтите, което контрастира с военно ориентираната позиция на НАТО.<sup>35</sup>

Друго разграничение например се състои в ангажираността на ЕС и НАТО с Индо-тихоокеанския регион. Страгегическата концепция на НАТО от 2022 г. определя Китай като системно предизвикателство, като подчертава ангажимента на Алианса да се справи с рисковете

<sup>30</sup> ПСС - Постоянно структурирано сътрудничество, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:pesco>

<sup>31</sup> EDF | Developing tomorrow's defence capabilities, Official website of the European Commission, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission\\_en?prefLang=bg](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en?prefLang=bg)

<sup>32</sup> NATO's response to Russia's invasion of Ukraine, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_192648.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_192648.htm?selectedLocale=en)

<sup>33</sup> Хронология - Отговор на ЕС на агресивната война на Русия срещу Украйна, Официален уебсайт на Съвета на ЕС и на Европейския съвет, <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-solidarity-ukraine/timeline-russia-military-aggression-against-ukraine/>

<sup>34</sup> Peter Piatetsky, What Are Countries Doing to Counter Russia's War?, Castellum.AI, <https://www.castellum.ai/insights/which-countries-are-taking-action-on-ukraine>

<sup>35</sup> Richard Sakwa (2015), „Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands“

за сигурността, породени от нарастващото влияние на Пекин.<sup>36</sup> Това е довело до засилено сътрудничество със съюзници от Тихоокеанския регион като Япония, Южна Корея и Австралия.<sup>37</sup> ЕС обаче възприема по-малко подобен конфронтационен подход. Статегията на ЕС за сътрудничество в Индийско-Тихоокеанския регион (EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific) се фокусира върху икономическите партньорства, действията в областта на климата и морската сигурност<sup>38</sup>, като избягва изричното съгласуване с водениците от САЩ стратегии за „съдържане“ от Китай.

НАТО и ЕС се разминават и в отговорите си относно хибридените заплахи като кибератаки, кампании за дезинформация и рискове за енергийната сигурност. НАТО приоритизира механизмите за колективна отбрана, включително създаването на Центъра за върхови постижения за съвместна киберотбрана (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCDCOE) в Талин, Естония.<sup>39</sup> ЕС пък се опира на регулаторни и институционални инструменти като Общия регламент за защита на данните (ОРЗД), Европейският акт за киберсигурност, за укрепване на Агенцията на ЕС за киберсигурност (ENISA)<sup>40</sup> и по този начин засилва устойчивостта на Съюза срещу киберзаплахите. По отношение на дезинформацията ЕС избира подход на съвместна регулация чрез Законодателния акт за цифровите услуги и Кодекса на поведение във връзка с дезинформацията и преминава към хоризонтална политика, а не секторна, концентрирана само в сферата на сигурността<sup>41</sup>. Освен това фокусът на ЕС върху енергийната диверсификация се засилва, пример за което е планът REPowerEU, който представлява план на ЕК за прекратяване на зависимостта от руски изкопаеми горива през 2030 г. в отговор на руската инвазия в Украйна през 2022 г.<sup>42</sup> Тези примери демонстрират по-обширната перспектива на Съюза по отношение на предизвикателствата пред хибридната сигурност.

<sup>36</sup> NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, NATO official website, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>

<sup>37</sup> Relations with partners in the Indo-Pacific region, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_183254.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm)

<sup>38</sup> Въпроси и отговори: Статегията на ЕС за сътрудничество в Индийско-Тихоокеанския регион, Официален уебсайт на Европейската комисия, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda\\_21\\_4709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_21_4709)

<sup>39</sup> Our mission & vision, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), <https://ccdcoe.org/about-us/>

<sup>40</sup> Акт на ЕС за киберсигурността, Официален уебсайт на Европейската комисия, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/cybersecurity-act>

<sup>41</sup> Mariya Yurukova (2024), Countering disinformation in EU Member States: the Importance of Not Going Back to Where We Started, In: Disinformation: Reloaded, Book proceedings from the International Conference, University Press Sofia University „St. Kliment Ohridski“ pp. 168

<sup>42</sup> REPowerEU Affordable, secure and sustainable energy for Europe, Official website of the European Commission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en)

В основата на тези геополитически различия стои контрастът в стратегическите цели на двете страни (на НАТО и на ЕС). Смисълът на съществуването на НАТО остава колективната отбрана, залегнала в член 5 от Вашингтонския договор.<sup>43</sup> ЕС, от друга страна, ако се стреми да изгради стратегическа автономия – концепция, която подчертава способността на Съюза да действа самостоително в областта на отбраната и външната политика, би могло да доведе до противоречия. Политологи като Джолиън Хауърт твърдят, че тези различни цели могат да доведат до напрежение, тъй като стремежът на ЕС към автономия може да се възприеме като ноконаване на споменосността на НАТО. Но и как тези различни цели се нуждаят от внимателно съгласуване, за да се предотвратят подобни възприятия и да се гарантира, че стратегическите амбиции на ЕС допълват, а не ноконават колективните цели на Алианса.<sup>44</sup>

## **Конструиране на обединена европейска отбрана**

Изграждането на механизъм от подобен мащаб е сложно начинание, но определено има потенциал. Процесът няма да е еднороден, а по-скоро многоелементен, което ще изисква различни етапи на конструиране. В този доклад са предложени пет основни стъпки за изграждането на отбранителна интеграция под формата на пирамида.<sup>45</sup> **Първата стъпка** представлява всяка страна членка независимо да управлява от външно влияние военни ресурси и политики. Този етап е вече преминал. **Стъпка две** представлява сегашното състояние на ЕС, където външните отбранителни политики на НАТО играят главната роля и европейските страни продължават да разчитат предимно на САЩ в областите на отбрана. Следващите стъпки имат за цел да намалят постепенно зависимостта на ЕС от САЩ. Следващата **стъпка три** предполага по-задълбочено сътрудничество в специфични области. На първо място (Бюджет), ЕС би могъл да обедини ресурсите си за съвместен бюджет за отбрана, за да увеличи военния си капацитет и да финансира съвместни военни учения. Второ (Управление на споделени военни активи), ЕС би могъл да контролира съвместни военни активи, като например безпилотни летателни апарати или транспортни самолети, като ги направи боеспособни и на разположение както за мисии на ЕС, така и за тези на НАТО. Трето

<sup>43</sup> The North Atlantic Treaty, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/cz/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/cz/natohq/official_texts_17120.htm)

<sup>44</sup> Jolyon Howorth (2018), „EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne’s Thread?“, [https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp\\_WP\\_90\\_Howorth/WP\\_90\\_Howorth\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp_WP_90_Howorth/WP_90_Howorth_WEB.pdf)

<sup>45</sup> Future of EU Defense: NATO or the EU?, EU Made Simple, [https://www.youtube.com/watch?v=dl4vT5nNp1c&ab\\_channel=EUMadeSimple](https://www.youtube.com/watch?v=dl4vT5nNp1c&ab_channel=EUMadeSimple)

(Индустриално сътрудничество), ЕС би могъл да наследи промишлените предприятия в държавите членки да си сътрудничат с цел укрепване на европейския отбранителен сектор. И четвърто (Споделени поръчки), ЕС може да наследи споделени поръчки, като държавите от ЕС да купуват и произвеждат заедно, за да използват рентабилно икономиите от мащаба. Разбира се, съществуват и много други области на сътрудничество, но това са някои от основните. **Стъпка четири** въвежда концепцията за Армия на европейците (Army of Europeans). Тя би следвало да представлява колективна сила от, да речем, 50 000 - 100 000 войници от различни държави от ЕС, разпределени според населението или броя на войските от страните, които са оборудани и тренират заедно. Тези сили ще допълват, а няма да заменят националните армии, предлагайки на страните членки начин да обединят само част от воените си възможности в по-висш механизъм на ЕС, като същевременно запазят индивидуалните си сили. **Петата стъпка** е концепцията за пълноценна армия на ЕС. Идеята тук е за изграждането на единна армия чрез използване на населението на ЕС за създаване на сплотени сили. Очевидно това е дългосрочна визия и ще изисква разработването на нови режими за обучение, стратегии и най-вече нови наднационални структури на ЕС за управление и контролиране. Първоначално проектът би зависел от подкрепната на воените сили на държавите членки, но в крайна сметка целта би могла да бъде създаването на единна армия, представляваща целия Съюз. Тоест заменяне на националните армии. Тази стъпка от своя страна е много дръзка и сякаш фиктивна за сегашното състояние на ЕС, тъй като се доближава до федеративната визия за ЕС. Но това са предложения, които могат да бъдат моделирани според обстоятелствата. Важно е да се уточни, че ЕС вече има подобие на инструменти в някои от стъпките. В стъпка три ЕС е склучил споразумения, които се опират на съгласувана външната си политика, PESCO (Постоянно структурирано сътрудничество - Permanent Structured Cooperation) за съвместни проекти и фонд за отбрана на стойност 7,9 милиарда евро за НИРД (Научноизследователска и развойна дейност).<sup>46</sup> Дори в стъпка четири Съюзът разполага с бойните групи на ЕС (EU Battlegroups), състоящи се от 1500 войници за бързо реагиране при кризисни ситуации. За съжаление, има значителна засечка в начина, по който тази инициатива се осъществява в действителност. Европейските бойни групи са напълно оперативни от 2007 г., но никога не са били използвани. Макар че от 2007 г. до днес е имало моменти, в които са могли да бъдат полезни в международен план (Конго през 2008 г., Либия през 2011 г. или гори Афганистан 2001- 2021 г.). Какво обаче ги спира?

<sup>46</sup> Caterina Tani (2022), Industry calls for cut to EU defence R&D fund to be reversed, Science | Business, <https://sciencebusiness.net/news/industry-calls-cut-eu-defence-rd-fund-be-reversed>

Всичко зависи от единодушието. Всеки от 27-те министри в Съвета на ЕС и по-специално в контекста на Съвета по външни работи, състоящ се от министрите на външните работи на всички държави членки, трябва да се съгласи, преди да бъдат предприети каквито и да било мерки.<sup>47</sup> А ако гори една страна откаже, нищо не се случва, защото подобно действие е свързано с ОПСО (Обща политика за сигурност и отбрана). Това прави много трудно за ЕС да действа бързо или да използва експрес за бързо реагиране като европейските бойни групи, гори когато те са необходими.

Освен с бойните групи ЕС разполага с Еврокорпус (Eurocorps), това е многонационален военен корпус, съставен от сили на няколко европейски държави, включително Франция, Германия, Белгия, Испания, Люксембург. И други държави допринасят или са асоциирани, една от които е Турция. При необходимост действа както в рамките на ЕС, така и в рамките на НАТО. Еврокорпусът може да бъде активиран за управление на кризи, хуманитарни мисии и операции за колективна отбрана. В този механизъм не участват всички държави - членки на ЕС, и освен това процесът на взимане на решения отново е бавен и сложен. Друг недостатък е това, че Еврокорпусът разчита на доброволни национални вноски, което означава, че готовността и способностите му могат да варираят в зависимост от политическата воля и наличните ресурси на държавите. От своя страна Еврокорпусът има и предимство, защото не е подчинен на никаква военна организация. Разгръща се под ръководството на Общия комитет (Common Committee), представляващ рамковите нации, началника на отбраната и политическия директор на Министерството на външните работи. Еврокорпусът може да командва до 60 000 военнослужещи по време на операции за бързо реагиране. През 2008 г. и 2009 г. Европейският парламент гласува с голямо мнозинство резолюция, в която се предложи Еврокорпусът да се превърне в постоянна европейска армия под команда на ЕС.<sup>48</sup>

Вместо заключение са представени 3 от основните ползи и предизвикателства от такъв потенциален механизъм. **Първо**, изкачването по стъпалата предоставя на ЕС по-голяма стратегическа автономност. Това означава, че Съюзът би могъл да действа самостоятелно, когато това е в негов интерес. **Второ**, това позиционира ЕС като по-стабилен партньор в рамките на НАТО, по-равностоен на САЩ от преди и така дава възможност на НАТО да бъде по-способен и по-добре подгответен за разрешаване на глобални конфликти. **Трето**, засилената военна интеграция би довела до по-ефективно използване на ресурсите. Чрез обединяване на военните активи, научноизследователската и развойна дейност и процесите на възлагане на общест-

<sup>47</sup> EU Battlegroups, European External Action Service (EEAS), [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en)

<sup>48</sup> Eurocorps, Fandom, <https://military-history.fandom.com/wiki/Eurocorps>

вени поръчки ЕС може да постигне по-развити икономии от мащаба, да намали разходите и да повиши ефективността на своите отбранителни способности. Това от своя страна би насърчило и стандартизация на отбранителните ресурси. Само като пример, държавите - членки на ЕС, използват 178 различни основни оръжейни системи в сравнение със САЩ, които използват само 30.<sup>49</sup>

Основните 3 предизвикателства са взаимносвързани с ползите. **Първо**, по-задълбочената интеграция несъмнено ще доведе до опасения относно съверенните правомощия на държавите членки. Някои държави може да не желаят да предадат напълно или частично контрола върху националните си отбранителни политики и военни решения на централизирана, наднационална институция на ЕС. **Второ**, за подобна интеграция ще са необходими изменения в Договорите на ЕС (ДЕС и ДФЕС), което от своя страна ще е бавен и изморителен процес поради различните приоритети на страните членки в областта на сигурността или дори различните възприятия за заплаха, което може да усложни процеса на ратификация. Общественото мнение на граждани и вълната от засилване на влиянието на крайнодесни партии може също да покончат процеса. **Трето**, съществува риск от дублиране на усилията с НАТО, което води отново до неефективност и вероятни конфликти на интереси. Това от своя страна са само примерни предизвикателства и ползи от потенциалния отбранителен механизъм на ЕС. Едно е ясно обаче: идеята за обединена Европа още от самото си начало е била постепенна, задълбочаваща се интеграция, която към днешна дата не изглежда да се стреми към първоначалния си идеал.

### Библиография:

1. Акт на ЕС за киберсигурността, Официален уебсайт на Европейската комисия, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/bg/policies/cybersecurity-act>
2. Въпроси и отговори: Стратегията на ЕС за сътрудничество в Индийско-Тихоокеанския регион, Официален уебсайт на Европейската комисия, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda\\_21\\_4709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_21_4709)
3. Договор от Париж, официален уебсайт на Европейския парламент, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/bg/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>
4. Жан Моне, основател на Европа, Europeana, <https://www.europeana.eu/bg/exhibitions/the-jean-monnet-house/jean-monnet-a-founding-father-of-europe>

<sup>49</sup> Niall McCarthy (2018), Europe Has Six Times As Many Weapon Systems As The U.S., Statista, <https://www.statista.com/chart/12972/europe-has-six-times-as-many-weapon-systems-as-the-us/>

5. ПСС - Постоянно структурирано сътрудничество, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:pesco>
6. Робер Шуман (1950), Декларацията на Шуман, май 1950 г., Официален уебсайт на Европейския съюз, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_bg](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_bg)
7. Хронология - Отговор на ЕС на агресивната война на Русия срещу Украйна, Официален уебсайт на Съвета на ЕС и на Европейския съвет, <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-solidarity-ukraine/timeline-russia-military-aggression-against-ukraine/>
8. A Strategic Compass for Security and Defence, European External Action Service (EEAS), [https://www.eeas.europa.eu/eeas strategic-compass-security-and-defence-1\\_en?utm\\_source](https://www.eeas.europa.eu/eeas стратегичен компас за сигурност и защита_en?utm_source)
9. Adrian Mourby (2015), Where are the world's most war-damaged cities?, The Guardian, <https://www.theguardian.com/cities/2015/dec/17/where-world-most-war-damaged-city>
10. Casualties of World War II, History of Western Civilization II, [https://courses.lumenlearning.com/suny-hccc-worldhistory2/chapter/casualties-of-world-war-ii/?utm\\_source](https://courses.lumenlearning.com/suny-hccc-worldhistory2/chapter/casualties-of-world-war-ii/?utm_source)
11. Caterina Tani (2022), Industry calls for cut to EU defence R&D fund to be reversed, Science | Business, <https://sciencebusiness.net/news/industry-calls-cut-eu-defence-rd-fund-be-reversed>
12. Consensus decision-making at NATO, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/cs/natohq/topics\\_49178.htm](https://www.nato.int/cps/cs/natohq/topics_49178.htm)
13. Countries with the highest military spending worldwide in 2023, Statista, [https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/?utm\\_source](https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/?utm_source)
14. Countries with the highest military spending worldwide in 2023, Statista, <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/>
15. Destruction and Reconstruction (1945-1958), International Monetary Fund (IMF), [https://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm\\_dr\\_01.htm](https://www.imf.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_dr_01.htm)
16. Distribution of aid from the European Recovery Program (Marshall Plan) per country from 1948 to 1952, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1227834/distribution-marshall-plan-by-country/>
17. EDF | Developing tomorrow's defence capabilities, Official website of the European Commission, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission\\_en?prefLang=bg](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en?prefLang=bg)
18. EU Battlegroups, European External Action Service (EEAS), [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en)
19. EU defence spending hits new records in 2023, 2024, European Defence Agency, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/12/04/eu-defence-spending-hits-new-records-in-2023-2024>
20. Eurocorps, Fandom, <https://military-history.fandom.com/wiki/Eurocorps>
21. Future of EU Defense: NATO or the EU?, EU Made Simple, [https://www.youtube.com/watch?v=dI4vT5nNp1c&ab\\_channel=EUMadeSimple](https://www.youtube.com/watch?v=dI4vT5nNp1c&ab_channel=EUMadeSimple)

22. Hans Binnendijk and Alexander Vershbow (2025), A New NATO Deal for America, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2025/01/17/nato-trump-deal-spending-defense-russia-europe-allies/>
23. Harry S. Truman (1951), Statement by the President Upon Signing the Mutual Security Act, National Archives - Harry S. Truman Library and Museum, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/250/statement-president-upon-signing-mutual-security-act#>
24. Jacob Poushter and Moira Fagan (2021), NATO continues to be seen in a favorable light by people in member states, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/06/10/nato-continues-to-be-seen-in-a-favorable-light-by-people-in-member-states/>
25. Jeff Wallenfeldt, European Defense Community, Britannica, <https://www.britannica.com/topic/European-Defense-Community>
26. Jolyon Howorth (2018), „EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical Contradiction or Ariadne’s Thread?“, [https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working\\_paper/wp\\_WP\\_90\\_Howorth/WP\\_90\\_Howorth\\_WEB.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp_WP_90_Howorth/WP_90_Howorth_WEB.pdf)
27. Laura Kelly (2023), Congress approves bill barring any president from unilaterally withdrawing from NATO, The Hill, <https://thehill.com/homenews/4360407-congress-approves-bill-barring-president-withdrawing-nato/>
28. Marcus Lu (2024), Which Countries Meet NATO’s Spending Target? , Visual Capitalist, [https://www.visualcapitalist.com/which-countries-meet-natos-spending-target/?utm\\_](https://www.visualcapitalist.com/which-countries-meet-natos-spending-target/?utm_)
29. Mariya Yurukova (2024), Countering disinformation in EU Member States: the Importance of Not Going Back to Where We Started, In:Disinformation: Reloaded, Book proceedings from the International Conference, University Press Sofia University „St. Kliment Ohridski“, pp. 168
30. Milestone Documents Marshall Plan (1948), National Archives, <https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>
31. Military expenditure (% of GDP) - European Union, World Bank Group (WBG), <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU>
32. Military Expenditure by Country | Europe, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/country-list/military-expenditure?continent=europe>
33. Moira Fagan, Sneha Gubbala and Jacob Poushter (2024), Views of NATO, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/global/2024/07/02/views-of-nato-july-24/>
34. NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, NATO official website, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>
35. NATO member countries, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics\\_52044.htm](https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_52044.htm)
36. NATO’S PURPOSE, NATO official website, <https://www.nato.int/docu/xperience/uk/31/31.html>
37. NATO’s response to Russia’s invasion of Ukraine, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_192648.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_192648.htm?selectedLocale=en)
38. Niall McCarthy (2018), Europe Has Six Times As Many Weapon Systems As The U.S., Statista, <https://www.statista.com/chart/12972/europe-has-six-times-as-many-weapon-systems-as-the-us/>

39. Our History, European Defence Agency, <https://eda.europa.eu/our-history/our-history.html>
40. Our mission & vision, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), <https://ccdccoe.org/about-us/>
41. Peter Piatetsky, What Are Countries Doing to Counter Russia's War?, Castellum.AI, <https://www.castellum.ai/insights/which-countries-are-taking-action-on-ukraine>
42. Relations with partners in the Indo-Pacific region, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_183254.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm)
43. Reparations, Britannica, [https://www.britannica.com/topic/reparations?utm\\_source](https://www.britannica.com/topic/reparations?utm_source)
44. REPowerEU Affordable, secure and sustainable energy for Europe, Official website of the European Commission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en)
45. Richard Sakwa (2015), „Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands“
46. Sabine Siebold and Matthias Williams (2024), NATO finds gaping holes in Europe's defences, Reuters, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/nato-finds-gaping-holes-defences-europe-2024-07-24/>
47. The establishment of Western European Union (WEU), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/6d9db05c-1e8c-487a-a6bc-ff25cf1681e0>
48. The failure of the European Defence Community (EDC), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/1c8aa583-8ec5-41c4-9ad8-73674ea7f4a7/bd191c42-0f53-4ec0-a60a-c53c72c747c2>
49. The North Atlantic Treaty, NATO official website, [https://www.nato.int/cps/cz/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/cz/natohq/official_texts_17120.htm)

# ПОДХОД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ КЪМ ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УБЕЖИЩЕ И ЗАКРИЛА

---

Гергана Якимова

## Абстракт

*Миграцията е една от най-обсъжданите теми в нашето общество. Поради големия си обхват на въздействие това явление бива считано за чувствителна тема в много държави в ЕС заради ефектите, до които води както в икономически, така и в социален аспект. Съвременната миграция застрашава сигурността, поставя въпроси пред националната идентичност и може да се отрази негативно на икономиката на държавите членки, затова следва да се направи анализ на прилаганите политики от Европейския съюз в областта.*

*Докладът си поставя за цел да разгледа дали Европейският съюз ефективно се справя с бежанска вълна и по-точно да анализира какво е новото в пакта за миграция на ЕС. Основната хипотеза е, че новите правила в ЕС предлагат визионерски и комплексни решения, но оставят и нерешени проблеми.*

*За да изпълни своята цел, докладът си поставя следните задачи: Първо, да се разгледа политиката по предоставяне на защита на бежанците и регулативната роля на ЕС в осъществяването ѝ. Второ, да се анализира ролята на миграционната политика и нейното хронологично развитие. Трето, да се докажат приоритетите на пакта на ЕС за миграцията и убежището. Четвърто, на база на посочените данни да се формулират изводи и препоръки по основните насоки на новата система на ЕС за миграцията и убежищата.*

**Ключови думи:** миграция, подходи, политически и икономически регуляции, политики, Европейски съюз, бежанец, убежище, пакт за миграция

## 1. Въведение

Сигурността в световен мащаб е разкламена вследствие на терористични атаки, войни, нарушаване на обществения ред и сигурността и на смущения в социалната система. Несигурността в световен

план води до увеличаване на миграцията. В този контекст Европейският съюз е дестинация за много мигранти, включително за множество бежанци, търсещи убежище, бягайки от зони на конфликти и незачитане на техните права.

Миграционната политика в ЕС има за цел да установи балансиран подход както към законната, така и към незаконната имиграция. В настоящия текст фокусът е върху политиката, ангажирана с предоставянето на убежище в ЕС, като е важно още тук да се отбележи, че ЕС има споделени компетенции по отношение на миграционната политика.

Настоящият доклад следва да проследи подхода на Европейския съюз за предоставяне на убежище и закрила, като се фокусира върху политиката и правните инструменти, които Съюзът въвежда, и да проследи тяхната ефективност.

Основната хипотеза, която се защитава в доклада, е, че ЕС е в постоянен процес на развитие на своята политика в областта на убежището и миграцията, като новият пакет реформи в областта предлага визионерски и комплексни решения, но оставя и нерешени проблеми и резултатите от тях трепърва ще трябва да бъдат регистрирани и анализирани.

За да изпълни своята цел, докладът си поставя следните задачи. Първо, да се анализира правната рамка на миграцията и критериите кой може да бъде признат за бежанец. Второ, да се направи анализ на промените в политиките на ЕС спрямо миграцията. Трето, да се докаже обхватът на правомощия на Европейския съюз и предприетите мерки за регулиране на политиката за предоставяне на убежище и закрила. Четвърто, на база посочените данни да се формулират изводи и препоръки.

## **2. Произход и причини за появата на миграцията**

Основните причини за нарастващото значение на миграцията могат да бъдат определени не само като икономически, но и като социални и политически. Преселването на хора от по-бедни към по-богати страни е действие, което се корени още в миналото. Две насоки на това разрастващо се явление - миграцията, са разгледани в доклада, а именно: икономически и политически.

Докато светът продължава да бъде разделен на Север и Юг и на бедни и богати ще продължи да съществува икономическа миграция. Политическата миграция е провокирана от глобални кризи, военни конфликти като например тези в Украйна, Газа и Судан, сваляне на пра-

вителства в редица държави. Те принуждават милиони хора да потърсят убежище в съседни държави или по-далеч. След разгледаните причини следва да се фокусираме върху понятийния апарат на миграцията, за да разберем какъв е мотивът на всеки бежанец, емигрант, имигрант и (нередовен) незаконен мигрант да напусне своята държава.

### **3. Фокус върху на понятийния речник, обхващащ миграцията**

Първо ще се разгледа общото понятие „миграция“ и какво е неговото значение. Понятието „миграция“, което е с латински произход (migration), означава преместване на хора от едно място на друго с пресичане на някаква граница. Най-често под това понятие се подразбира преместване на населението от дадена територия заради промяна на местоживеещето. Откроява се и друго понятие, което е близко по значение, а именно „международн миграция“ (външна миграция) - движение на лица от трети страни, които пресичат държавни граници на държави - членки в Европейския съюз.

След обхватно разглеждане на въвете понятия следва да се направи и разделение на другите три подкатегории, които са във фокуса на миграцията. Емиграция и имиграция се обособяват като форми на миграцията. Понятието „емиграция“ произлиза от латински език (emigro) и означава изселвам, преселвам. Действие, при което човек напуска страната на произход, за да отиде в друга държава, било по икономически или социални причини. „Имиграция“ от латински (immigro - заселвам се) - действието, в което човек влиза в държава, различна от неговата. Хората, които напускат страната си, често търсят по-добра работа, по-добър живот или бягат от политиката на своята страна. В този текст се прави ясно разграничение между бежанци и нелегални мигранти. Под нередовни (или без документи, незаконни) мигранти се разбират хора, които влизат в дадена държава без необходимите документи и разрешителни,<sup>1</sup> а значението и правният статут на понятието „бежанец“ ще бъдат разгледани в следващата точка от текста.

### **4. Правна рамка при защита на бежанците**

Анализирайки въвете подкатегории на понятието миграция, стигаме до заключението, че и емигрантите, и имигрантите по свое собствено желание и воля решават да се изселят или преселят в друга държава, но това не може да се каже и за понятието „бежанец“, което също се позиционира под шантата на миграцията.

---

<sup>1</sup> Официален сайт на Съвета на Европа, достъпно на: <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration>

През 2022 г. Eurostat е регистрирал 965 665 молби за убежище, което е 72% от върховите показатели през 2015 г., когато броят им надхвърли 1,322 млн., и дава пъти повече, отколкото през 2020 г.. През последните три години, т.е. от 2020 г. до 2023 г. във водещите държави от ЕС е налице тенденция към нарастване на броя на претендиращите за убежище.<sup>2</sup> На база тези данни следва и да разгледаме правната рамка за бежанците, за да разберем как са основните причини за нарастващия брой подадени молби за международна закрила.

Правото на търсене на убежище за бежанци от преследване е признато като право на човека във Всеобщата декларация за правата на човека.<sup>3</sup>

Правото на убежище е гарантирано в член 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз: „Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз“<sup>4</sup> и в член 19 - защита в случай на принудително отвеждане, експулсиране и екстрадиране. Колективното експулсиране е забранено – „никой не може да бъде принудително отведен, експулсиран или екстрадиран към държава, в която съществува сериозен риск да бъде осъден на смърт, да бъде подложен на изтезание или на друго нечовешко или уничително отношение или наказание.“<sup>5</sup>

Второ, Женевската конвенция от 1951 г. за защитата на бежанците, подкрепена от редица фундаментални принципи, най-вече за ненасилствене, ненаказване и неотблъскване, включвайки и критериите кой може да бъде признат за бежанец.<sup>6</sup>

Трето, Конвенцията от 1951 г. за бежанците е ключов правен документ, върху който се гради днешната международна закрила на бежанците. Конвенцията дефинира кой е бежанец и какви видове правна закрила, друга помощ и социални права следва да получат бежанците в държавите, които са се присъединили към документа.<sup>7</sup> Според Глава I. Общи разпоредби. Член 1. Определение на термина „бежанец“ от Конвенцията за статута на бежанците на ООН, влязла в сила от 22.04.1954 г., бежанец е човек, който е напуснал страната си при осно-

<sup>2</sup> Данни: Eurostat

<sup>3</sup> Официален сайт на Съвета на Европа, достъпно на <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration>

<sup>4</sup> Харта на основните права на Европейския съюз, достъпно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Официален сайт на Съвета на Европа, достъпно на <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration>

<sup>7</sup> The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Retrieved from: <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>

вашетелни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната, чийто гражданин то е, и не може да се ползва от закрилата на тази страна, или не желае да се ползва от такава закрила поради тези опасения; или, бидејки без гражданство и намирайки се извън страната на своето предишно обичайно местоживееене в резултат на подобни събития, не може да се завърне или, поради такива опасения, не желае да се завърне в нея.<sup>8</sup>

## 5. Подход на ЕС към миграцията

### 5.1 Ролята на миграционната политика

Миграцията е тема от изключителна важност за всяка държава членка, защото тя попада в споделените компетенции на ЕС, следователно в някои области и ЕС, и страните членки могат да приемат законодателни актове. Страните членки обаче могат да действат само ако ЕС вече не е предложил актове или ако е решил, че няма да приема законодателство в дадена сфера. В най-общ смисъл държавите членки отговарят за влизането на имигранти на своя територия и вземат решения за броя на трудовите имигранти, които ще приемат. Европейският съюз създава обща правна рамка с цел допълване и хармонизиране на националните имиграционни политики, като включва условията за пребиваване като например студенти, изследователи и работници, за да се опростят процедурите за техния прием и да бъдат предоставени еднакви права в целия Съюз.<sup>9</sup> Смятам, че миграцията е измерителят, който показва дали има солидарност и отговорност между държавите членки.

Следва да обобщя, че миграционната политика се свежда до осъществяване на определено териториално разпределение на населението, съответстващо на общите икономически, политически и социални задачи, които стоят за разрешаване пред съответната държава.

### 5.2 Хронологична стълба към осъществяването на миграцията

Нейното хронологично изграждане е започнало със споразуменията от Шенген (1985) и Дъблин (1990), с които се премахват вътрешните граници в Съюза, следователно се засилва граничният контрол по външните граници, което постепенно води до създаването на полити-

<sup>8</sup> Конвенция за статута на бежанците на ООН, влязла в сила от 22.04.1954 г., достъпно на: <https://legislation.apis.bg/doc/3805/0>

<sup>9</sup> Европейска комисия (2014) Политиките на Европейския съюз: Миграция и предоставяне на убежище, достъпно на: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/brochure\\_asylum\\_and\\_migration\\_bg.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/brochure_asylum_and_migration_bg.pdf)

ка за предоставяне на убежищата. Втората стъпка, която е направена - политиките за имиграция и убежище да се включат в т.нр. трети стълб (1997); а съгласно договора от Амстердам, т.нр. *acquis* Шенген се включват в първия стълб (1999-2004). В съответствие с това Европейският съвет от октомври 2004 г. взема решение за създаване на Европейската агенция за контрол на границите (Frontex) със седалище Варшава. Основната цел на системата от Дъблин още от създаването ѝ е да се определи държавата членка, която е компетентна за дадена молба за убежище в ЕС, и по този начин да се избегне подаването на множество молби.

През 2005 г. е прием План за действие на Европейската комисия по въпросите на миграцията. Планът включва мерки за управление на миграцията и интеграция на мигрантите, както и засилване на сигурността на външните граници на ЕС.

Пактът за миграция и убежище, предложен през 2020 г., включва система за предоставяне на убежище в Европейския съюз, която акцентира върху споделената отговорност, по-ефективното управление на външните граници и по-добрата солидарност между страните членки.

Съществената разлика е, че Пактът за миграция и убежище на ЕС не заменя Дъбинския регламент, а го допълва. Пактът за миграция предлага по-гъвкав и балансиран подход, който предлага нови механизми за управление на миграцията, като цели по-справедливо разпределение на отговорностите между държавите - членки на ЕС, но не отменя съществуващите правила за предоставяне на убежище.

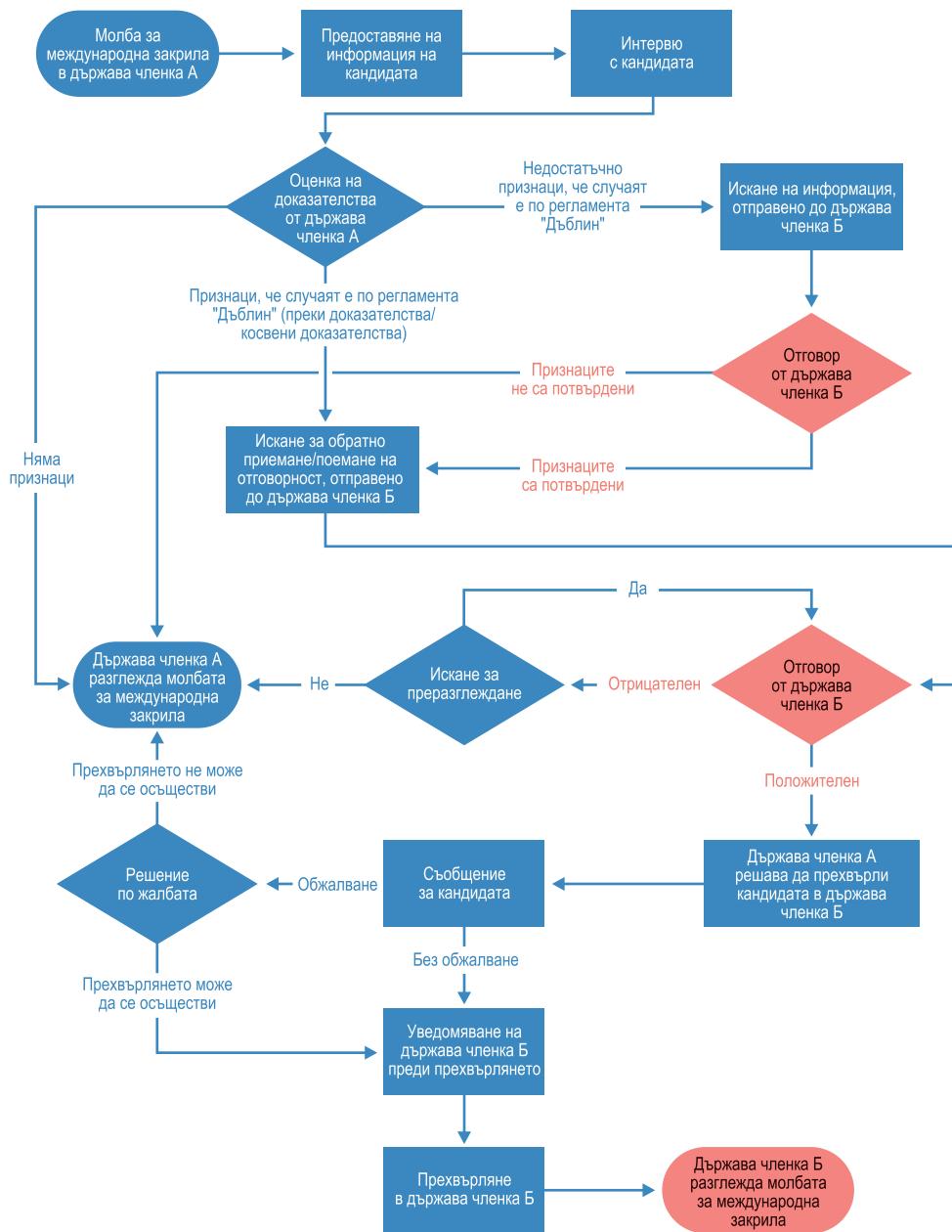
### **5.3. Правни инструменти, свързани с миграцията**

Съгласно насоките на европейската среща на високо равнище в Тампере през 1999 г. е създадена обща европейска система за убежище (CEAS) с оглед на по-мясното хармонизиране. През 2003 г. Дъбинската конвенция е транспортирана в правото на Съюза под формата на Регламент „Дъблин II“.<sup>10</sup> Дъбинският регламент е законодателството на ЕС, кое то определя коя държава от ЕС е отговорна за обработването на молба за международна закрила. Процедурата се основава на няколко критерия, в т.ч. критерия за първа държава на близане.<sup>11</sup>

На следващата графика са представени стъпките при прилагане на регламента „Дъблин III“, започвайки с молбата за международна закрила, подадена в държава членка А.

<sup>10</sup> ДОКЛАД относно прилагането на Регламента „Дъблин III“ 2.12.2020 - (2019/2206(INI)), достъпно на: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245\\_BG.html#\\_ftn3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_BG.html#_ftn3)

<sup>11</sup> Официален сайт на ЕП, достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/agenda/briefing/2017-11-13/7/davanie-na-ubiezhishchie-iep-startira-rieformata-na-dblinskiia-rieghlament>



**Таблица: ЕАСО ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА „ДЪБЛИН III“<sup>12</sup>**

<sup>12</sup> ЕАСО Практическо ръководство относно прилагането на регламента „Дъблин III“: индивидуално интервю и оценка на доказателствата, Достъпно на: <https://europa.eu/sites/default/files/publications/Practical-guide-Dublin-III-BG.pdf>

Миграционната криза и отговорността само на държавите от първа линия да отговарят за молбите за убежища води до създаването на механизъм за солидарност, а именно Регламент относно управлението на убежището и миграцията, който ще замени регламента от Дъблин.<sup>13</sup>

## 6. Политически подход към миграцията

### 6.1. Пакт за миграцията и убежищата

Основната цел на пакта за миграция е да бъдат равно третирани лицата, търсещи убежище в Европа. Съветът приема пакта на ЕС за миграцията и убежището на 14 май 2024 г. С него се установява набор от правила, които ще спомогнат за организирано управление на пристигащите; създаване на ефикасни и единни процедури и гарантиране на справедливо разпределение на тежестта между държавите членки.<sup>14</sup>

Следва да обобщя от набора правила, които ще влязат в сила до 2026 г., че молбите за международна закрила ще се разглеждат в пократки срокове, ще бъде подобрен идентификационният контрол на пристигащите, включвайки техния здравен статус и статут на извършени престъпления с цел да не бъде нарушен общественият ред, както и човешкото здраве и права. С приемането на този регламент държавите членки ще имат възможност да избират дали да приемат каноници за убежища. Следователно ще отпадне тежестта на първите държави на влизане да обработват подадената молба за убежище. Последната насока, която предвижда Пакта за миграция, е, че ще се подобрят правилата за реагиране при кризисни ситуации, както и ще бъде създадена нова доброволна схема за презаселване на бежанци от трети държави. Комисията е представила Общия план за изпълнение на Пакта за миграцията и убежището, за да се гарантира, че до юни 2026 г. всичко ще е налице за преобръщане на законодателните актове в реалност.<sup>15</sup>

### 6.2. Ролята на Европейския съюз

Относно реформирането на европейската политика в областта на миграцията и убежището Европейският парламент е приел 10 законодателни текста с цел да преразпределят отговорността в държавите членки и да се уеднаквят правилата при предоставяне на убежище.

<sup>13</sup> Нов регламент за управление на убежището и миграцията, достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/#dublin>

<sup>14</sup> Пакт за миграцията и убежището. Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>

<sup>15</sup> Определяне на план за прилагане на практика на Пакта за миграцията и убежището, Достъпно на: [https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12\\_bg](https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12_bg)

Първо, солидарност и отговорност. Законодателният текст е прием с цел държавите членки да се подпомагат, когато някоя от тях е подложена на миграционен натиск, например като преместват кандидатите за убежище или лицата, ползваващи се с международна закрила, на своя територия или чрез предоставяне на финансова или техническа подкрепа. Регламент относно управлението на убежището и миграцията, 9 февруари 2024 г.<sup>16</sup>

Второ, справяне със ситуации на криза. Регламентът предвижда механизъм, който ще осигурява съвкупна подкрепа и солидарност между всички държави членки, стремейки се да обладее внезапно увеличаване на пристигащите лица от трети страни. Регламент за справяне със ситуации на криза и форсажорни обстоятелства, 9 февруари 2024 г.<sup>17</sup>

Трето, скрининг на граждани на трети държави по границите на ЕС. Законодателният текст въвежда механизъм, който ще проверява самоличността на пристигащите лица чрез предварителен скрининг, който ще обработва биометрични данни, ще прави проверки на здравния статус, включително ще проверява нивото на опасност на лицето, подала молба за убежище дали би нарушило обществения ред или застрашило нечий живот в рамките на осем дена. Регламент за скрининга, изменен с цел съгласуваност, 9 февруари 2024 г.<sup>18</sup>

Четвъртият прием законодателен текст е за по-бързи процедури за предоставяне на убежище. Той въвежда процедурата за обработване и отхвърляне на молбите за международна закрила да бъдат разглеждани в по-кратки срокове. Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, 9 февруари 2024 г.<sup>19</sup>

Пето, регламентът за Евродак въвежда Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, подали молба за убежище. Благодарение на тази система ще се анализират данните на незаконно пристигащите лица, следователно информацията от тези данни ще бъде основополагаща при предотвратяването на терористични актове или тежки престъпления от органите на реда. Регламент за Евродак, 9 февруари 2024 г.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Регламент относно управлението на убежището и миграцията, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6365-2024-INIT/en/pdf>

<sup>17</sup> Регламент за справяне със ситуации на криза и форсажорни обстоятелства, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6379-2024-INIT/en/pdf>

<sup>18</sup> Регламент за скрининга, изменен с цел съгласуваност, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6404-2024-INIT/en/pdf>

<sup>19</sup> Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2024-INIT/en/pdf>

<sup>20</sup> Регламент за Евродак, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6366-2024-INIT/en/pdf>

Шесто, квалификационни стандарти за признаването на статут. Чрез този законодателен текст парламентът одобри единни стандарти за всички държави членки с цел признаване на статута на бежанец и правата, предоставени на лицата, които отговарят на условията за закрила. Регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване, 9 февруари 2024 г.<sup>21</sup>

Седмо, приемане на кандидати за убежище и уеднаквяване на националните законодателства на държавите членки с цел гарантиране на равностойни стандарти за лицата, търсещи убежище по отношение на жилищно настаняване, образование и здравеопазване, а относно работните места всеки кандидат за убежище може да започне работа най-късно до шест месеца след подаване на молба за съответната професия. Регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, 9 февруари 2024 г.<sup>22</sup>

Осмият законодателен текст е за безопасен и законен път към Европа. Той представлява предложение на държавите членки за система на презаселване и хуманитарно приемане на доброволна основа, приета от Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБОН) за бежанци от трети държави, които ще пътуват до територията на ЕС по законен, организиран и безопасен начин. Регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване, 9 февруари 2024 г.<sup>23</sup>

Деветият текст е озаглавен „Следващи стъпки“. След официално приемане на пакета от Съвета и след публикуването му в Официален вестник законодателните актове ще влязат в сила, а регламентите следва да започнат да се прилагат през 2026 г. Промените по Директивата относно условията на приемане трябва да бъдат въведени в националното законодателство на всяка държава членка в период до две години.<sup>24</sup>

Десето, Конференция за бъдещето на Европа. С приемането на този Пакт се наблюдава осъществяване наисканията на гражданите от ЕС, а именно спиране на нелегалната миграция и подобряване защитата по външните граници, зачитане на правата на человека, следователно в период до две години ще наблюдаваме промени във основа на Директивата относно условията за приемане на бежанци в националните

<sup>21</sup> Регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6368-2024-INIT/en/pdf>

<sup>22</sup> Регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf>

<sup>23</sup> Регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване, 9 февруари 2024 г., Достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6368-2024-INIT/en/pdf>

<sup>24</sup> Директива относно условията на приемане, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6381-2024-INIT/en/pdf>

законодателства на държавите членки.<sup>25</sup> Съветът и Европейският парламент постигат пробив в реформата на системата на ЕС за убежище и миграция.<sup>26</sup>

## 7. Изводи и препоръки

Представяйки обширно всички мерки и правни инструменти като регламенти и директиви от ЕС, се показва силната ангажираност на институциите на ЕС по темата за предоставянето на убежище в ЕС. Европейската комисия предприема мерките в Пакта за миграция с цел да се подобрят критериите за лицата, които подават молби за убежище, и най-вече за защита на човешките права. Направеният анализ идентифицира гве значителни промени, които след като бъдат въведени в националните законодателства, ще доведат до значително намаляване и ограничаване на едн от значимите проблеми за миграцията, а именно нелегалното получаване на международна защита.

Първата е свързана с въвеждането на „скрининг“ на граждани на трети държави - механизъм, който ще проверява самоличността на пристигащите лица, ще обработва биометрични данни, ще анализира здравния статус и нивото на опасност на лицето, подало молба за убежище.

Втората промяна е свързана с регламента за ЕвроДАК, който въвежда Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци, чрез която отново ще се прави анализ на канулата, подал молба за убежище. С напредването на технологиите тези гве промени биха били гръбнакът на подхода на ЕС за обладяване на нелегалната миграция.

Пактът за миграцията е доказателство, че Европейският съюз развива своя подход с цел постигане на повече ефективност в обладяване на бежанска криза чрез нови механизми, които ще бъдат прилагани с цел по-справедливо разпределение на отговорностите между държавите - членки на ЕС, базирани на съществуващите правила за предоставяне на убежище, заложени в Дъблинския регламент.

С въвеждането на този по-гъвкав и балансиран подход ще бъде подобрен идентификационният контрол на пристигащите, включвайки техния здравен статус и статут на извършени престъпления с цел

<sup>25</sup> Парламентът окончателно одобри новия пакт на ЕС за миграцията и убежището, достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20240408IPR20290/parlamentt-okonchatelno-odobri-noviiapakt-na-es-za-migratsiata-i-ubezhishcheto>

<sup>26</sup> Съветът и Европейският парламент постигат пробив в реформата на системата на ЕС за убежище и миграция (съобщение за медиите, 20 декември 2023 г.), достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

га не бъде нарушен общественият ред, както и човешкото здраве и права, главните причини поради които се обръща значително внимание на политиката за предоставяне на убежище и закрила.

Въпреки направените позитивни стъпки, много въпроси остават нерешени и темата се очаква да продължава да е ключова в ЕС и в държавите - членки на Съюза.

### **Библиография:**

1. EASO - Практическо ръководство относно прилагането на регламента „Дъблин III“: индивидуално интервю и оценка на доказателствата, достъпно на: <https://europa.eu/sites/default/files/publications/Practical-guide-Dublin-III-BG.pdf>
2. The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Retrieved from: <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>
3. Директива относно условията на приемане, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6381-2024-INIT/en/pdf>
4. Европейска комисия (2014) Политиките на Европейския съюз: Миграция и предоставяне на убежище, достъпно на: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/brochure\\_asylum\\_and\\_migration\\_bg.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/brochure_asylum_and_migration_bg.pdf)
5. Конвенция за статута на бежанците на ООН, влязла в сила от 22.04.1954 г., достъпно на: <https://legislation.apis.bg/doc/3805/0>
6. Нов регламент за управление на убежището и миграцията, достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/#dublin>
7. Определяне на план за прилагане на практика на Пакта за миграцията и убежището, достъпно на: [https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12\\_bg](https://commission.europa.eu/news/setting-out-plan-put-migration-and-asylum-pact-practice-2024-06-12_bg)
8. Официален сайт на Съвета на Европа, достъпно на: <https://www.coe.int/bg/web/compass/migration>
9. Пакт за миграцията и убежището, достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>
10. Парламентът окончателно одобри новия пакт на ЕС за миграцията и убежището, достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20240408IPR20290/parlamentt-okonchatelno-odobri-noviia-pakt-na-es-za-migratsiata-i-ubezhishcheto>
11. Регламент за Евродак, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6366-2024-INIT/en/pdf>
12. Регламент за скрининга, изменен с цел съгласуваност, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6404-2024-INIT/en/pdf>
13. Регламент за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6379-2024-INIT/en/pdf>

14. Регламент за създаване на рамка на Съюза за презаселване, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6368-2024-INIT/en/pdf>
15. Регламент относно процедурата за предоставяне на убежище, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2024-INIT/en/pdf>
16. Регламент относно управлението на убежището и миграцията, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6365-2024-INIT/en/pdf>
17. Регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, 9 февруари 2024 г., достъпно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf>
18. Съветът и Европейският парламент постигат пробив в реформата на системата на ЕС за убежище и миграция (съобщение за медиите, 20 декември 2023 г.), достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>
19. Харта на основните права на Европейския съюз, достъпно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

# НАСИЛИЕТО НАД ЖЕНИ В ЕС – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, РЕШЕНИЯ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ

---

Цветелина Петочка

## Абстракт

*Насилието над жени и момичета е едно от най-разпространените нарушения на основните човешки права. То не е просто проблем, а е глобално социално изпитание, което изисква специфично внимание, за да има ефективно противодействие.*

*Този доклад ще изследва възможностите за превенция на насилието над жени, които Европейският съюз предоставя на своите граждани, както и нарастващата нужда от задълбочаване на мерките в тази област. С напредването на динамиката в света се създават повече и повече ситуации, в които се осъществява тормоз, основан на пола. Това обстоятелство не кореспондира с базовите ценности на ЕС – зачитане на човешкото достойнство и основните права, свобода, сигурност и равноправие. Нужни са политики, които насърчават равенството между половете и повишават осведомеността.*

*За да изпълни целта си, докладът ще постави следните задачи:*

**Първо** – да даде точно определение на термина „насилие над жени“ и да разгледа различните видове.

**Второ** – да анализира настоящата ситуация на територията на държавите - членки на ЕС, включително обхващащи и предоставените количествени данни.

**Трето** – да разгледа механизмите, създадени от ЕС, за справяне с този мащабен проблем, както и идеите за изграждане на нови методи в бъдещето.

**Четвърто** – да обобщи и на база изложените данни да формира теза относно резултатността на съществуващите до този момент инструменти за борба с насилието над жени.

**Ключови думи:** Насилие над жени; Европейски съюз; европейски ценности; основни права; превенция; мерки

## **Дефиниция на насилие над жени и различните видове**

Според Европейския институт за равенство между половете (EIGE) дефиницията за насилие над жените, основано на пола, е: „*Всяка форма на насилие, което е насочено към жена, поради това, че е жена, и което непропорционално засяга повече жените*“<sup>1</sup>. Актовете от подобен тип са форма на дискриминация и нарушават основните им права. Важно е да се отбележи, че не става дума само за физическо насилие. Има много повече видове, които са от различно естество.

**Физическото насилие** е една от най-явните и забележими форми на насилие над жени. То се състои от физическа разправа като удари, побои, нападения и други. Последствията се състоят във физическа болка, страдание, увреждане на здравето, обезобразяване. Освен външните наранявания този вид насилие води до дълбоки и тежки емоционални травми. Психологическите последствия могат да бъдат най-различни, но едни от най-често срещаните са тревожност, депресия, посттравматичен стрес и други. Често жертвите се намират в интимни взаимоотношения със своя насилиник.

**Психическото насилие** се състои в обиди, ругатни, заплахи, унижение, които имат за цел да влияят негативно върху самочувствието и емоционалната стабилност на жертвата, за да успее насилиникът да осъществи манипулация и контрол над нея. Често срещани при този вид насилие са изолацията от близки хора, игнориране, обезценяване на личността на жената, преследване и други. Една от характеристиките е, че е трудно за разпознаване и от жертвата, и от близките ѝ, особено в началото. Това поведение на насилиника не оставя физически следи, но въпреки това нанася дълготрайни травми върху психиката.

**Емоционалното насилие** прилича на психическото, но се различава по това, че насилиникът кара жертвата да се чувства виновна, сякаш тя го предизвиква и да бъде недоволна от себе си и своето поведение, докато той изцяло се оневинява за тормоза, който причинява. В резултат от това жената започва да се чувства неспособна да бъде пълноценен партньор, също така се чувства ненужна и безполезна. Придобива страх да напусне тягостните си интимни взаимоотношения, тъй като смята, че няма да намери алтернатива и е напълно зависима от половинката си.

В случаите на **икономическо насилие** жертвата е изцяло финансово зависима от насилиника и няма информация за доходите в домакин-

<sup>1</sup> EIGE (2024), *Насилие над жените, основано на пола*, Достъпно на: [https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1312?language\\_content\\_entity=bg](https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1312?language_content_entity=bg)

ството. По този начин жената бива контролирана и принуждавана да се подчинява, нейната свобода е ограничена. Прояви на този вид насилие могат да бъдат: възпрепятстване на жената да работи или да се образова; отказване на нейния достъп до финансови средства, както и до материални ресурси, необходими в ежедневния живот (грахи, храна, жилище с безопасни условия, медицински потребности и други); кражби и измами; принуда за отчет и така напатък. Последствията за жертвата биха могли да бъдат обединяване, социална изолация, невъзможност за саморазвитие, тревожност и други.

**Сексуалното насилие** е от често срещаните видове. То включва всякакви форми на насилиствено сексуално поведение, които не са доброволно пожелани. Състои се в принуда за участие в нежелан полов акт или други интимни действия. По този начин жената бива унижавана, а освен това може да са включени и обиди, причиняване на физическа болка и страдания, принуда за заснемане на полов акт или емоционална манипулация с цел установяване на надмощие и власт над жертвата.

**Кибернасилието** над жени се осъществява посредством интернет и комуникационните мрежи. То може да се прояви в различни форми като например киберпреследване; публикуване на интимни изображения без позволението на жертвата; реч на оразата; опити за измама с цел сексуална принуда, заплахи за изнасилване, убийство или трафик на жени. Това е сравнително нова форма на насилие, която набира все по-вече скорост с увеличаването на значението на социалните мрежи, медиите и технологиите. Може да причини депресия и желание за социална изолация, което нанася вреди върху личния и професионалния живот на жертвите.

**Гениталното осакатяване** е едно от най-сериозните нарушения на човешките права на жените. То обикновено се практикува в страни в Африка, Азия и Близкия изток, но има и засегнати момичета на територията на ЕС – основно от имигрантски семейства. Представлява частично или цялостно премахване или увреждане на външните полови органи на жените. Причините биха могли да бъдат културни и религиозни, а актът се представя като трагедия или обичай. Последиците са психологически травми, физически увреждания и здравни рискове. В Европейския съюз това се смята за престъпление и се осъществява съществуващи действия, целящи пълното прекратяване на деянията от подобен тип.

## **Настоящата ситуация на територията на държавите - членки на ЕС**

Насилието над жени и момичета е вид нарушаване на основните човешки права, които все по-вече се разпространяват. В разгледаната точка по-горе се забелязва гори възникването на нови форми на това

насилие. И въпреки че **6 член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз** се признава правото на свобода от дискриминация, включително въз основа на пола, проблемът е глобален и държавите - членки на ЕС, не са изключение.

Според данни на Европейския съвет и на Съвета на Европейския съюз<sup>2</sup>, публикувани на 21 март 2024 г., **между 45% и 55%** от жените в ЕС са пострадали от сексуален тормоз след навършването на 15-годишна възраст. **Над 44%** са били подложени на психическо насилие от партньор. Всеки **две от десет** жени са преживявали сексуално или физическо насилие от своя партньор, а **всеки три от десет** - от роднина или член на семейството. **Десет от двадесет** жени са били обект на сексуален тормоз, а **поне две жени биват убивани всеки ден** в Европейския съюз от интимния си партньор или от член на семейството.

Тези данни са изведени на база **известните случаи на насилие**, а не на всичките. Има случаи, за които жертвите никога не са споделяли, а има и такива, които все още не са идентифицирани като насилие. Според данни на Съвета **само 22%** от преживелите насилие съобщават за това, а **над 80%** от жертвите не търсят професионална помощ.

Според проучванията **трудовата среда** също не е безопасно място - **32%** от случаите на сексуален тормоз се съществуват там. Насилието на работното място вреди сериозно на жертвите, тъй като в много от случаите те се чувстват принудени да го изтърпят, страхуват се от последствията при евентуално търсене на правата си и смятат, че професионалното им развитие е застрашено. Освен **насилието, което създава враждебна и опасна среда на работното място**, съществува и **макова, което е представено като размяна на услуги**, тоест получаване на някакво трудово предимство от жертвата в замяна на интимни взаимоотношения с нея.

**Общественото мнение** е много важно за развитието на обстоятелствата, тъй като то е свързано с повищена осведоменост, положителна промяна на социалните норми и толеранс, ангажираност по въпроса и активиране на обществото. Тези фактори подобряват средата за жертвите и я правят по-безопасна. **88%** от гражданите на Европейския съюз считат, че насилието срещу жени и мъже е неприемливо и винаги трябва да бъде преследвано от закона, **98%** осъждат домашното насилие, а **85%** не мислят, че то е личен въпрос. Тези данни показват задоволителна посока, тъй като наличието на големи процен-

<sup>2</sup> Европейски парламент, *Европейска комисия и Барометър на ЕС (2024), Слагане край на насилието над жени*, Достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/figures-gender-based-violence/>

ти хора, разсъждаващи по този начин, със сигурност биха допринесли за напредък, който е необходим, вземайки предвид така описаната ситуация.

## **Механизмите, създадени от ЕС за справяне с насилието над жени и идеите за изграждане на нови методи в бъдещето**

На територията на Европа Европейският съюз играе ключова роля за подобряването на този глобален проблем. Това най-често е свързано с провеждането на различни политики и инициативи, които формират един постоянно развиващ се процес. Той е ключов за създаването на дългосрочна стратегия, която е необходима за получаването на устойчив резултат.

**Приоритетите на Комисията за периода 2024 г. - 2029 г.** са насочени към справянето със значителните актуални предизвикателства, поставени пред Съюза. Една от основните цели е свързана със защитата на демокрацията и отстояването на ценностите. Тези фактори са неотменни за създаването и поддържането на една сигурна среда за европейските граждани, включително на жените – жертвите на насилие, основано на пола. Освен това Комисията се съсредоточава върху укрепването на върховенството на закона, което е пряко свързано с предоставянето на безопасност, справедливост и защита при нужда.

Тъй като проблемът с насилието над жени и домашното насилие е траен, Комисията установява нуждата от дългосрочно решение. Като част от нейната **Стратегия за равенство между половете за периода 2020 - 2025 година** и в съответствие с обикновената законодателна процедура е създаден първият по рода си законодателен акт на ЕС за борба с насилието над жени. **Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно борбата с насилието над жени и домашното насилие<sup>3</sup>** е акт, който изисква от всички държави членки да криминализират гениталното осакатяване на жени, принудителните бракове и кибернасилието (включително споделяне на интимни изображения без съгласие, киберпреследване, кибертормоз и киберподбудждане към омраза или насилие). Освен това съдържа мерки за предотвратяването на престъпленията от този вид и определя стандарти за защита на жертвите, например с **лишаване от свобода на извършилите за срок най-малко от една до пет години**. Включва и изчерпа-

<sup>3</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз (2024), **Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно борбата с насилието над жени и домашното насилие**, Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32024L1385>

**телен списък с умежняващи вината обстоятелства** като например извършването на престъплението срещу дете, бивш или настоящ съпруг или партньор, обществен представител, журналист или защитник на правата на човека, което подлежи на по-строги наказания. Директивата предоставя **подробни правила относно мерки-те за помощ и защита**, които следва да се предоставят на жертвите от държавите членки. За жертвите на кибернасилие ще бъде възможно да съобщават онлайн, за да бъдат те максимално улеснени. Ако пострадалите са деца, държавите ще бъдат длъжни да осигурят помощ от специалист, както и да гарантират прилагането на мерки, преди да уведомят предполагаемия извършител, ако този извършител е носител на родителска отговорност. След влизането в сила на директивата (според член 50 - надвадесетия ден след публикуването ѝ в Официален вестник на Европейския съюз - 24.05.2024, тоест след 13.06.2024) държавите членки разполагат със срок от три години, за да я транспонират в националното право. Така тази категорична стъпка обещава **продължителна борба с насилието в бъдеще на територията на Европейския съюз**, въпреки че тази област е в компетенцията на самите държави членки.

Друга основна цел, която е поставена, е **повишаването на освежеността** относно насилието над жени. В тази посока се работи основно с провеждането на кампании и редовни проучвания като например **индексът за равенство между половете**, създаден от Европейския институт за равенство между половете (EIGE), който го определя като: „*съставен показател, който измерва сложната концепция за равенство между половете и въз основа на рамката на политиката на ЕС подпомага наблюдението на напредъка по отношение на равенството между половете в целия ЕС с течение на времето*“<sup>4</sup>. Този индекс се състои от осем области - шест основни и две допълнителни. Основните са работа, пари, знания, време, сила и здраве, а допълнителните - насилие и пресичащи се неравенства. Според тези области са избрани 31 показвателя, които служат за наблюдение на развитието във всяка държава членка. По последните данни от изследването за 2024 г.<sup>5</sup> страните се разделят на 4 основни групи, според мягното ниво, сравнено със средното за Съюза:

- 1) Настигащи: България, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Малта и Португалия - те имат по-нисък резултат от средния за Съюза,

<sup>4</sup> EIGE (Актуализирано на 24.10.2022), *Индекс за равенство между половете*, Достъпно на: <https://data.europa.eu/data/datasets/gender-equality-index?locale=bg>

<sup>5</sup> EIGE (2024), *Gender equality index 2024*, Available from: [https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2024-sustaining-momentum-fragile-path?language\\_content\\_entity=en#eige-files](https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2024-sustaining-momentum-fragile-path?language_content_entity=en#eige-files)

но се разиват по-бързо от средното и поради тази причина се смалява разликата все повече;

- 2) Изравняващи се: Белгия, Дания, Ирландия, Франция, Нидерландия, Словения, Финландия и Швеция - те имат по-висок резултат от средния, но се разиват по-бавно от средното и поради тази причина, нивата постепенно се изравняват;
- 3) Превъзхождащи: Германия, Испания, Люксембург и Австрия - те имат по-висок резултат от средния и се разиват по-бързо от средното, затова разликата в нивата се увеличава;
- 4) С по-бавно темпо: Чехия, Естония, Хърватия, Латвия, Унгария, Полша, Румъния и Словакия - те се разиват по-бавно от средното и изостават спрямо него.

Друг механизъм от този вид е **проучването на ЕС относно насилието, основано на пола** (EU gender-based violence survey), което се изпълнява съвместно от Европейския институт за равенство между половете (EIGE), Евростат (статистическата служба към Европейската комисия) и Агенцията на ЕС за основните права (FRA). Проучването се осъществява с помощта на националните статистически агенции и служби на държавите членки, като се използва обща хармонизирана методология. Измерва се разпространението на следните видове насилие: психологияско, сексуално и физическо насилие (включително заплахи), преследване, сексуален тормоз на работното място и насилие в семейството. Осигурява се информация за евентуалното наличие на взаимоотношения с извършилите - интимни партньори (настоящи и бивши); членове на семейството и други. Побеждането се осъществява чрез срещи (посредством електронни устройства или онлайн), а информацията се добива от жени в голям възрастов диапазон.

Проучванията на ЕС са изключително важни както за повишаването на осведомеността и създаването на информирано обществоено мнение, така и за разработването на ефективни политики за превенция и подкрепа. Ключовият им принос се изразява в това, че те са методични и многократни, което позволява последователността в работата на компетентните органи. Освен това информацията, която се предоставя чрез анализите, би могла да се използва в много различни дейности.

### **Резултатността на съществуващите до този момент инструменти за борба с насилието над жени**

Въпреки че все още съществуват неправди и дискриминация Европейският съюз чрез неговите институции работи усилено за напредък

В областта на равенството между половете и превенцията на насилието, основано на пола. Например, една от тенденциите, която показва подобрене, е **по-високият брой жени на пазара на труда** и тяхното развитие по отношение на **по-доброто образование и обучение**. Също така **Стратегията за равенство между половете за периода 2020 - 2025 година** допринася значително в борбата срещу насилието над жени и домашното насилие, тъй като това е един от нейните основни приоритети.

**Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно борбата с насилието над жени и домашното насилие** е крачка за изграждането на работещи механизми за превенция и защита, с която ЕС заявява своята ангажираност за настоящето и бъдещето на гражданиите си, както и своите намерения с все по-голяма скорост да попълва съществуващите пропуски.

Друго постижение е **присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията на Съвета на Европа (Конвенцията от Истанбул) за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие със становище 1/19 на Съда на ЕС** от 6 октомври 2021 г.

Тези и останалите успехи в областта показват резултатност, особено вземайки предвид създаването на първия всеобхватен правен инструмент на равнището на ЕС за борба с насилието над жени и домашното насилие. Действията са една добра основа, но несправедливостта продължава да съществува, следователно са нужни още стъпки. Безспорно ключът към успеха е последователната работа, съгласувана с актуалните нужди на обществото, която да оформя един продължителен процес на прилагане на ефективни мерки.

Темповете, с които се движи Европейският съюз понастоящем, очертават добра перспектива, но всичко зависи от постоянството и усилията на държавите членки, които носят основната отговорност в тази област. Непрекъснатият стремеж към подобряване е това, което води към истинския прогрес в решаването на един устойчив във времето проблем.

## **Библиография:**

13. Европейски съвет и Съвет на Европейския съюз (7.05.2024), *Съветът приема първия по рода си законодателен акт на ЕС за борба с насилието над жени*, достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2024/05/07/council-adopts-first-ever-eu-law-combating-violence-against-women/>
14. Национален статистически институт (2021), *Survey on gender-based violence*, достъпно на: [https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/GBV\\_2021\\_en.pdf](https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/GBV_2021_en.pdf)
15. Andreea Simona Chifan / Tania Da Silva Azevedo, Европейски парламент (05-2024), *Равенство между мъжете и жените*, достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/59/l-equalite-entre-les-hommes-et-les-femmes>
16. Европейска комисия (5.03.2020), *Съюз на равенство: Стратегия за равенство между половете (2020 - 2025 г.)*, *Постигнения в областта на равенството между половете*, достъпно на: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_bg](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_bg)



ПАНЕЛ ТРЕТИ

# ИКОНОМИКА И СЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС



# ВЛИЯНИЕТО НА КИТАЙ ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА НА ЕС

Дария Луговска

## Абстракт

*Развитието на Китай в областта на технологиите и важната му роля на световния пазар правят отношенията между Китай и ЕС ключови за гарантиране на конкурентоспособността и икономическата стабилност на Европейския съюз. Измеренията на отношенията между Китай и ЕС далеч надхвърлят само икономиката, като са свързани с geopolитиката и със сигурността в световен план.*

*Поради наличието на тези факти настоящият доклад има за цел да изследва как зависимостта на ЕС от китайски ресурси и инвестиции влияе на икономическата сигурност и автономия на Съюза.*

*Докладът си поставя следните задачи. Първо, да разгледа областите на влиянието на китайския конкурент в Европа, както и да обясни причините това да бъде заплаха. Второ, да анализира последиците от това влияние, които засягат икономиката, сигурността и качеството на живота на европейските граждани. Трето, да проследи механизмите и стратегиите на ЕС, противодействащи на негативно влияние.*

**Ключови думи:** заплаха за конкурентоспособността на ЕС, засилена роля на Китай, влияние на Китай, търговски дисбаланс, нелоялна конкуренция, сържавно субсидиране.

## Въведение

През последните десетилетия Китай се утвърждава като икономическа сила на глобално равнище, сържавният растеж и инновационният капацитет значително промениха динамиката на световната икономика. Европейският съюз като един от най-големите икономически блокове в света е изправен пред нови възможности и предизвикателства, които са породени от засиленото китайско присъствие в Европа.

Търговията между Китай и ЕС достигна високи стойности, което превърна Китай в един от водещите търговски партньори на Съюза.

*Почти 90% от редкоземните метали се обработват в Китай.<sup>1</sup> А вътрешният пазар на ЕС е зависим от внасящи се от Китай първични сировини, които се използват във вятърните и слънчевите технологии<sup>2</sup>.* Това става особено важно в контекста на политиката на ЕС за климата и преминаването към зелени източници на енергия. През 2022 година Урсула фон дер Лайен заяви, че литият и редкоземните метали (сектор, където Китай контролира почти целия пазар) стават важни гори от петрола и газа, а Съюзът се опасява да повтори предишните си грешки със зависимостта от руския газ, което довеже до енергийна криза през същата 2022 година<sup>3</sup>. Наред с търговията, китайските инвестиции в стратегическите европейски сектори, каквито са инфраструктурата, технологиите и енергетиката, предизвикват сериозни притеснения относно загубата на икономическа автономия и сигурност, което дава широко поле за китайско влияние на пазара, нелоялна конкуренция и политически шантаж.

Този доклад има за цел да анализира влиянието на Китай върху икономиката на ЕС, като разгледа ефектите от икономическото партньорство, особено това, свързано със зависимостта от китайските ресурси, инвестиции и технологии. Ще бъде обърнато внимание на секторите, които са ключови за икономическата сигурност на ЕС, както и на механизмите, които Европейският съюз предприема, за да укрепи своята устойчивост и автономност.

## Областите на влияние на Китай в ЕС

Китайската вътрешна и външна политика е еволюирана, като обръща все по-малко внимание на европейските ценности. Пекин често ги нарушава и подкопава, като това допринася за засилване на устойчивостта на страната към външни въздействия. По този начин се създава възможност китайските фирми и производители да внасят продукция и сировини на много по-ниски цени, образувани изкуствено чрез китайското държавно субсидиране, което нарушива пазарния баланс и европейската политика в областта на конкуренцията, а също така застрашава местните производители и търговци, печалбите им, а впоследствие и работните места. От друга страна, през 2006 година Европейската комисия представя политиката на „безусловна ангажираност“<sup>4</sup>, която дава на Китай достъп до икономически и други изгоди от сътрудничеството с Европа, но в същото време не иска нищо в

<sup>1</sup> DW. (2022). Огромен рисък: зависимостта на Европа от Китай. Дойче Веле. Достъпно на: <https://www.dw.com/bg/ogromen-risk-zavisimostta-na-evropa-ot-kitaj/a-63501020>

<sup>2</sup> ScienceDirect. (n.d.). Article on energy dependence. Достъпно на: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421516304852>

<sup>3</sup> Так там.

<sup>4</sup> ECFR. (n.d.). China Power Audit - Executive Summary. Достъпно на: [https://ecfr.eu/archive/page/-/BulgCHINA\\_POWER\\_AUDIT\\_executive\\_summary.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/BulgCHINA_POWER_AUDIT_executive_summary.pdf)

замяна. Тази политика на свой ред довежда до задълбочаването на икономическите взаимоотношения, както и до задълбочаването на зависимостта на ЕС от китайските стоки и технологиите, което прави Съюза по-уязвим в стратегически важни области.

## Икономическо влияние

### *Търговски отношения между ЕС и Китай*

След присъединяването на Китай към Световната търговска организация (СТО) през 2001 г. търговските отношения между ЕС и Китай значително се задълбочават, като двете страни се превръщат в ключови търговски партньори. Китай се утвърди като втория по големина търговски партньор на ЕС, а Съюзът е един от най-големите пазари за износ на китайски стоки. Това присъединяване създава и по-добри условия за достъп на европейски стоки до китайския пазар. Преди присъединяването на Китай средното мито при вноса на промишлени стоки от ЕС е 13%, като е спадало до 9% през 2009 г., а след 2017 г. - до 6%.<sup>5</sup> Но независимо от членството на Китай в СТО, ЕС така и не предоставя на страната официален статут на пазарна икономика. Отсъствието на такъв статут прави защитата на Китай срещу обвинения за *дъмпинг (внасяне на стоки на европейския пазар на изкуствено ниски цени, което е практика на нелоялна конкуренция, която застрашава местните производители)* почти невъзможна, допълнително налагането на китайски фирми на антидъмпингови и антисубсидийни защитни мерки е по-вероятно.

Нужда от такива защитни мерки възниква от държавното субсидиране на фирми, водещо до свръхкапацитет и до дъмпинг на европейския пазар. През октомври 2016 г. са били наложени мита срещу 50 различни продукта от Китай<sup>6</sup> като принудителна мярка. Такава практика за нелоялна конкуренция като дъмпинга застрашава европейските производители, карайки ги да се борят с дъмпингов внос, което може да доведе до затваряне на предприятия и съкращения на персонал. Такъв пример е пловдивската фирма за нитрилни ръкавици „ППС мануфакчъринг“, която затваря 3 месеца след началото на производството. Една от основните причини за затварянето е агресивното навлизане на Китай на пазара, сриващо цените на ръкавиците от 3 долара за кутия до 0.90 - 1.10 долара за кутия<sup>7</sup>. Подобна практика се наблюдава

<sup>5</sup> Хаджиниколов, Д. (2019). ОТП 2019-13. Достъпно на: <https://hadjinikolov.pro/wp-content/uploads/2010/02/%D0%9E%D0%A2%D0%9F-2019-13.pptx.pdf>

<sup>6</sup> Европейски парламент. (2018, 1 юни). Антидъмпинг: Как ЕС се бори с нечестни търговски практики. Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/topics/bg/article/20180601ST004822/anti-dmpingh-kak-es-se-bori-s-nechestni-trghovski-praktiki>

<sup>7</sup> Капитал. (2023, 27 април). Китайският дъмпинг и инфляцията затвориха младата българска фабрика за ръкавици. Достъпно на: [https://www.capital.bg/biznes/kompanii/2023/04/27/4473284\\_kitaiskiati\\_dumping\\_i\\_inflaciata\\_zatvorihia\\_mladata/](https://www.capital.bg/biznes/kompanii/2023/04/27/4473284_kitaiskiati_dumping_i_inflaciata_zatvorihia_mladata/)

и в сектора на биодизела в ЕС, където европейските производители трудно покриват разходите си през 2024 г. поради голямото количество на доставки. Пазарният дял на Китай се е увеличила от 5,4% през 2022 г. до 8% през 2024 г., докато местната индустрия в ЕС е загубила около 10% от своя дял.<sup>8</sup> Това се дължи на отстъпка от 5% до 14% и държавни субсидии, които дават възможност на китайските компании да предлагат значително по-ниски цени.

През 2019 г. Европейската комисия публикува статия, в която се казва, че в промишлеността на съдове и прибори за сервиране пряко работят 27 000 души, които обслужват потребителите с висококачествени продукти, но въпреки това пазарният дял на европейските производители е около 30%, докато на китайските производители е над 55% в рамките на ЕС<sup>9</sup>. Информацията е показателна за дела на присъствието на Китай на пазара на Съюза, както и за ефективността на китайските субсидийни политики, които позволяват стоките да бъдат значително по-евтини от тези, произведени в ЕС и имащи по-малко конкурентно предимство. Китай води агресивна политика, нарушаща правилата за справедлива конкуренция, която е част от приоритетните политики на Съюза.

### ***Търговски баланс между Китай и ЕС***

През 2023 г. Китай е най-големият партньор, внасящ стоки в ЕС, и е третият по големина партньор за износ на стоки от Съюза.

#### **1. Експорт от ЕС**

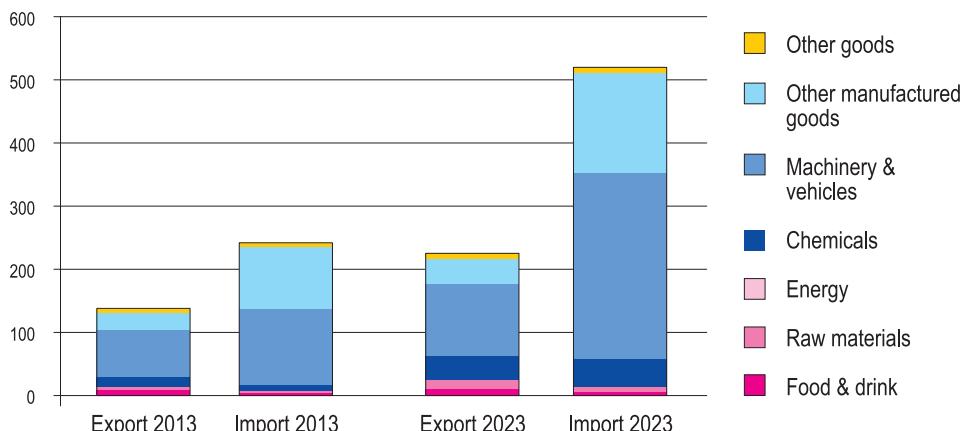
Износът на ЕС за Китай не се променя много между януари 2022 г. (18,3 милиарда €) и декември 2023 г. (18,1 милиарда €), въпреки че достигна минимум от 17,7 милиарда € през април 2022 г. и максимум от 20,9 милиарда € през февруари 2023 г.<sup>10</sup>

Европейският износ към Китай обхваща стоки и услуги с висока добавена стойност, което включва: машини за промишлеността и оборудване за производство; автомобили и автомобилни части, където Германия е водеща сила в износа; фармацевтични продукти и медицински технологии; химикали; агротехнологии и хранителни продукти.

<sup>8</sup> S&P Global Commodity Insights. (2024, 16 август). ЕС налага антидъмпингови мита върху евтиния китайски внос на биодизел. Достъпно на: <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/agriculture/081624-eu-imposes-anti-dumping-duties-targeting-cheap-chinese-biodiesel-imports>

<sup>9</sup> Европейска комисия. (н.д.). Санкции на Комисията за налагане на санкции на китайските износители и износители на хранни. Достъпно на: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/bg/news/sankcii-na-komisiyata-za-nalagane-na-sankcii-na-kitayskite-iznositeli-i-iznositeli-na-khrani-koito>

<sup>10</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)



**Таблица 1: Търговия на ЕС с Китай по продуктови групи за 2013 и 2023 г. (в млрд.€)**

Източник: Eurostat<sup>11</sup>

Въпреки това европейските износители са изправени пред поставените от Китай пречки, включително високи мита и държавна подкрепа на китайски компании, което осигурява нелоялна конкуренция. Честото променяне на регуляторни изисквания от Пекин също така затрудняват европейските производители. Но едно от основните оплаквания на фирмите е, че защитата на интелектуална собственост в Китай е на слабо равнище, а сериозен проблем става кражбата на патенти и копиране на технологиите.

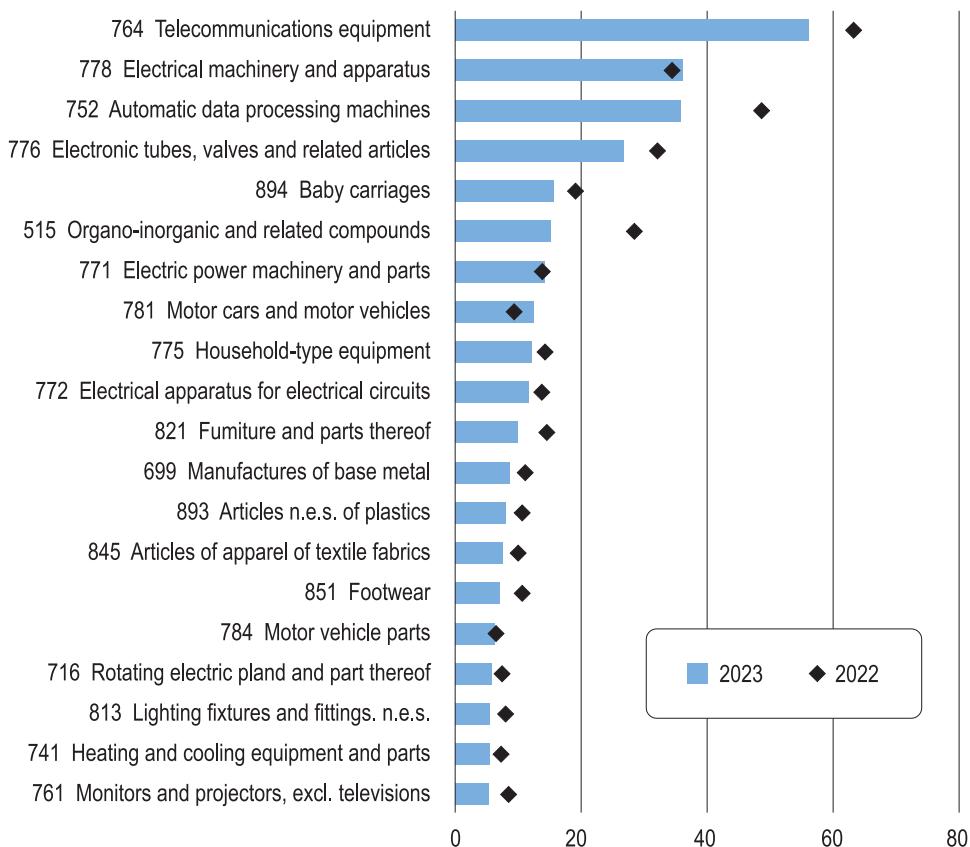
## 2. Импорт в ЕС

Бносът от Китай спада от 48,9 милиарда евро през януари 2022 г. до 39,6 милиарда евро през декември 2023 г. През този период той достига връх от 56,2 милиарда евро през август 2022 г. и минимум от 39,2 милиарда евро през август 2023 г. През януари 2022 г. търговският дефицит е 30,6 милиарда евро, достига връх от 36,5 милиарда евро през август 2022 г., прега да падне до 21,6 милиарда евро през декември 2022 г.<sup>12</sup> От посочените данни за износ и внос на Европейския съюз с Китай се наблюдава търговски дисбаланс, при който бносът към Съюза е по-голям от износа. Това се дължи както на държавното субсидиране на китайски производства, така и на високите мита, строги и постоянно променящи се регулатации на китайския пазар за европейски износители, а от там и на свръхпроизводство, което води до небалансирана

<sup>11</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)

<sup>12</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)

търговия. Този търговски дефицит от своя страна води до увеличаването на зависимостта на ЕС от Китай в редица ключови продукти като електроника и полупроводници; редки земни елементи, които са ключови за производството на батерии, електрически автомобили и възобновяеми енергийни източници; слънчеви панели и зелени технологии, където Китай доминира в производството и е критично за политиката на ЕС за зелена енергия. Такава зависимост от внос на ключово важни продукти може да се разгледа в данните от *Таблица 2*, където са посочени най-внасяните стоки от Китай през 2023 г.



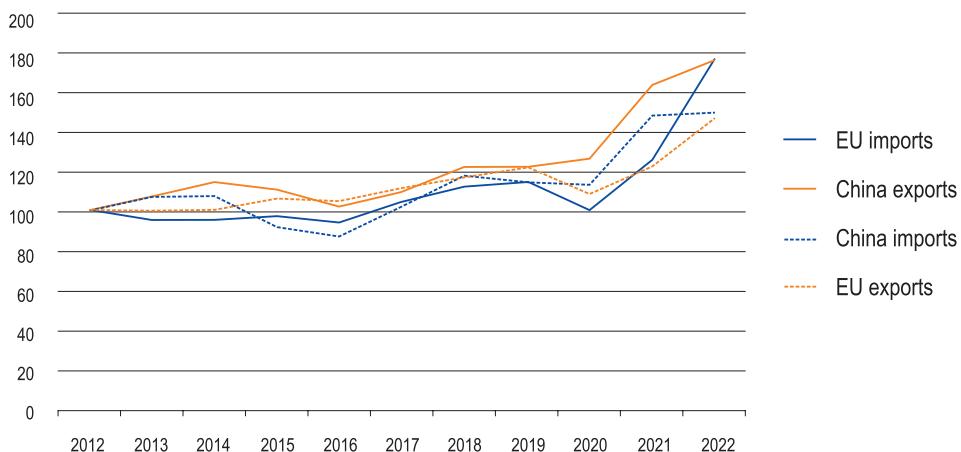
**Таблица 2: Най-внасяни стоки от Китай в ЕС за 2023 г. (в млрд.€)**

Източник: Eurostat<sup>13</sup>

Тази зависимост ограничава способността на ЕС да реагира гъвкаво в глобални кризи или политически решения, което става лесно поле за политически шантаж от страна на Пекин.

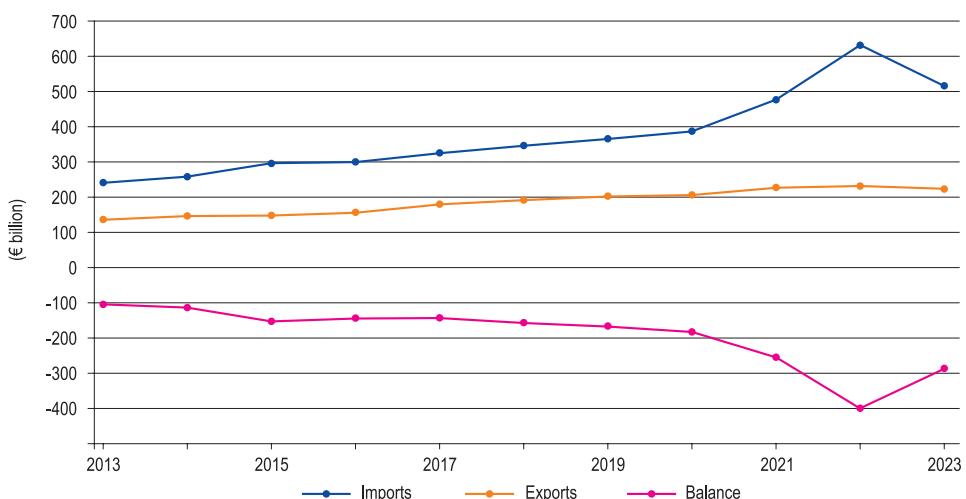
<sup>13</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)

По-надолу са представени графики, които изобразяват търговските взаимоотношения между две страни, помвърждаващи посочените данни.



**Таблица 3: Търговия на стоки от ЕС с Китай, от 2013 до 2023 г.**

Източник: Eurostat<sup>14</sup>



**Таблица 4: Търговия със стоки от ЕС и Китай, 2012-2022 г.**

(износът и вносът са индексирани на 100 през 2012 г.)

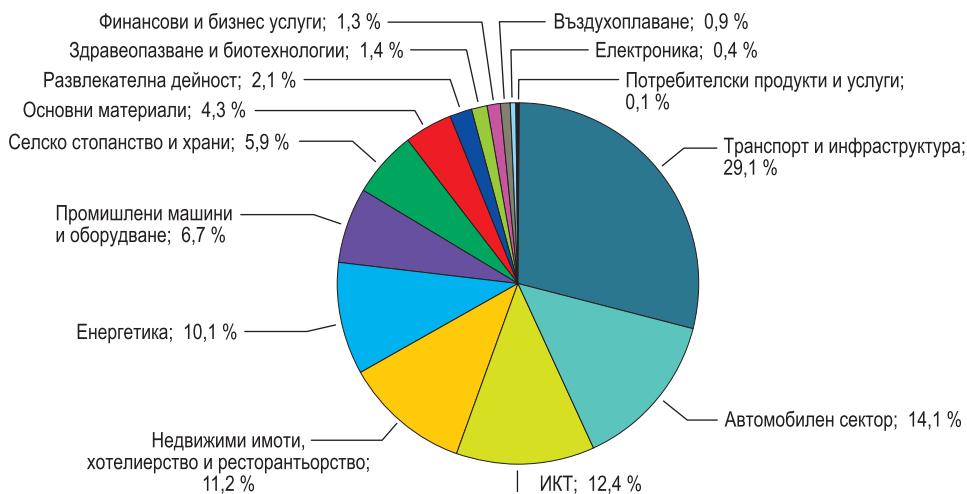
Източник: Eurostat<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)

<sup>15</sup> Евростат. (н.д.). Търговия на стоки между Китай и ЕС - статистически данни. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)

## **Китайски инвестиции в ключови сектори**

През последните девет десетилетия китайските инвестиции в Европейския съюз са се увеличили и могат да имат положително въздействие върху европейската икономика. Обаче тези инвестиции включват стратегически важни сектори, от 2000 г. до 2019 г. включват области като транспорт и инфраструктура (29,1%), информационни и комуникационни технологии (12,4%), енергетика (10,1%), както и автомобилна индустрия (14,1%), недвижими имоти, хотелиерство и ресторантърство (11,2%).<sup>16</sup>



**Таблица 5: Сделки с китайски пречи чуждестранни инвестиции в ЕС по китайски държавни инвеститори, 2000-2019 г., по сектори**

Източник: Rhodium Group, 2020 г.

Зад половината от тези инвестиции в ЕС стоят китайски държавни предприятия. Съгласно правилата на ЕС, ако държава членка предоставя такива субсидии, те следва да се считат като държавни субсидии. Поради това различие, конкуренцията на вътрешния пазар може да бъде нарушена.

Някои примери за значими придобивания от страна на китайски инвеститори в ЕС са:

- 2012 г.: Energias de Portugal за 3,5 млрд. щ.дол. Енергийно дружество, Португалия.
- 2014 г.: CDP Reti за 2,8 млрд. щ.дол. Холдингова компания за комунални услуги, Италия.

<sup>16</sup> Европейският съд на аудиторите. (2020). Отговорът на ЕС на Китай: Анализ на външната търговия и износ на ЕС към Китай. Достъпно на: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_03/RW\\_EU\\_response\\_to\\_China\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_BG.pdf)

- 2015 г.: Pirelli за 7,7 млрд. щ.дол. Автомобилно оборудване и автомобически части, Италия.
- ” 2017 г.: Logicor за 14 млрд. щ.дол. Транспортни услуги и логистика, Обединено кралство.<sup>17</sup>

Проучването на Rhodium и MERICS (изследователска фирма и германски мозъчен тръст)<sup>18</sup> показва, че китайските инвестиции в Европа са се концентрирали основно в четири страни. Сред тях са трите най-големи европейски икономики – Великобритания, Франция и Германия, както и Унгария, като към тях са били насочени общо 88% от инвестициите. И четирите държави са получили значими инвестиции от китайски производители на батерии. През 2021 г. гъва от водещите сектора остават автомобилостроенето и потребителските продукти и три четвърти от общите китайски инвестиции са били насочени към тях. През 2021 г. китайската Hillhouse Capital придобива бизнеса с домакински уреди на Philip's, Tencent придобива британския разработчик на видеоигри Sumo Digital за 1.3 млрд. евро. Инвестициите в автомобилния сектор отговарят за 53% от общия брой европейски инвестиции, като глобалните китайски ПЧИ<sup>19</sup> са се увеличили от 605 млн. долара през 2016 г. до над 24 млрд. през 2022 г. Тенденцията на китайските инвестиции в сектора се пренасочват от сировините към готовите и високотехнологичните продукти, например батериите, като през 2022 година те съставляват над половината от глобалните китайски инвестиции в електрически автомобили.

Другите реализирани китайски проекти в ЕС са част от стратегията „Един пояс, един път“, която е основният стълб на външната политика на Китай. Една от преследваните цели на тази инициатива е засилването на политическото влияние зад граница, включително и в ЕС. „Един пояс, един път“ („Belt and Road Initiative“ на английски) настърчава геостратегическите амбиции на Китай за експанзия в световен машаб чрез разиване на вътрешната икономика, развитие на глобалната свързаност, както и въвеждане на китайски стандарти в по-слаборазвити държави. Сред инвестициите по тази стратегия е гръцкото пристанище Пирея, намираща се близо до Атина, което се явява едно от най-големите придобивания на Китай в Европа. Китайската държавна корабна компания COSCO притежава 67% ѝял от съоръжението. Също така Пекин е финансирана редица ѝип проекти в Западните Балкани и Източна Европа, каквито са железопътните линии, които свързват Китай с ЕС. ЖП проекти имат значителен успех в

<sup>17</sup> Европейският съд на аудиторите. (2020). Отговорът на ЕС на Китай: Анализ на външната търговия и износ на ЕС към Китай. Достъпно на: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_03/RW\\_EU\\_response\\_to\\_China\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_BG.pdf)

<sup>18</sup> <https://hg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2023-update/>

<sup>19</sup> Преки чуждестранни инвестиции.

Сърбия. Няколко гесемки милиона долара са инвестиирани и в Унгария, която се нарежда сред най-големите глобални получатели на BRI сред смъва през последните години. Основен приоритет в плановете на Китай за развитието на инициативата е да работи за подобряване на транспортната, енергийната и телекомуникационната инфраструктура, както и създаването на мрежа от пристанища, контролирани от китайски държавни компании. В допълнение се планира да се интегрират и в други сектори, като информационни и комуникационни технологии (като 5G), електронна търговия, финанси, космос, туризъм, образование, култура. Китайските компании като Huawei и ZTE вече инвестирам в 5G мрежи и цифрова инфраструктура в ЕС, което допринася за изграждането на съвременни комуникационни мрежи, но Съюзът сериозно се опасява за сигурността и заплахата от контрол на китайското правителство.

### **Рискове за ЕС от китайското влияние**

Описаното в предните части държавно субсидиране на китайски фирми, както и търговският дисбаланс раздават риска от липса на равнопоставеност в отношенията между двете страни и нелоялно предимство на китайските производители. По-високият внос към ЕС може да бъде заплаха за местното производство, като поконава конкурентоспособността на европейските производители, особено в сектори с висока ценова чувствителност като текстил, стомана или електроника. Това може да доведе до нерентабилност и загуба на работни места. Вносът също така би могъл да задълбочи търговския дефицит на ЕС, което от своя страна би могло да отслаби икономическата устойчивост на региона. На свой ред импортирането на технологично оборудване от Китай увеличава рисковете от кибершионадж и злоупотреба с данни, също така страната е често критикувана за слаба защита на интелектуална собственост, което евентуално застрашава европейските инновации или патенти.

ЕС има достатъчно голяма слабост пред Китай, която лидерите на Съюза са допуснали с други държави, напр. с Русия, а именно зависимостта от ключови стоки, технологии и ресурси. Това може сериозно да накърни европейските производства, в случая на политически и икономически сътресения в отношенията между Китай и ЕС. Такова примесение може да се отнесе и до проектите по инициативата „Един пояс, един път“. Те могат да отслабят собствеността на държавите членки върху стратегическа национална инфраструктура, което да доведе до геополитически последици, а сключването от отделните държави на меморандуми за разбиранство относно тази инициатива поконават единството на Съюза и навременното приемане на необходими мерки за защита на политическата и икономическата стабилност на ЕС. Китайските инвестиции в Европа като например

купуване на производството или стратегически обекти, каквото е пристанището в Гърция, би могло да има риск от неспазването на трудови права на работниците или неспазването на финансово регламенти на ЕС, включително на този за прането на пари. Също така възниква рискът за неспазване на европейските изисквания за екологични стандарти, насърчаващи устойчивостта, а инфраструктурните проекти повишават възможността за засягане на общественото здраве поради увеличението на транспортни маршрути. Но най-важното е, че такива инвестиции в стратегически активи в Европа могат да засегнат сигурността и/или обществения рег.

## **Механизми и стратегии на ЕС за контролиране на влиянието**

На 30 март 2023 г. в своя реч в Брюксел Ursula фон дер Лайен заяви, че ЕС трябва да въведе последователна политика за сигурност, икономика и търговия спрямо Китай. Тя каза, че Европа трябва да признае, че ясната цел на Китайската комунистическа партия е „*системна промяна в международния рег и че президентът Си Дзинпин иска да направи Китай по-малко зависим от света и света по-зависим от Китай*“.<sup>10</sup> Фон дер Лайен отбелаяза, че Си иска да затегне зависимостта на международните производствени вериги от Китай „за да формира мощен инструмент за противодействие и възпиране“. Според председателя на Комисията „*това е особено вярно, когато става въпрос за критични сировини като литий или кобалт - за сектори като високоскоростни влакове и технологии за възобновляема енергия. Или за новоизникващи технологии, които са централни за бъдещата икономическа и национална сигурност - като квантови изчисления, роботика или изкуствен интелект*.“

Областта, в която ЕС разчита само на единствен доставчик – Китай, е областта на редки земни метали, 98% от редките земни метали, 93% от магнезия и 97% от литаия в Европа са доставени от Китай. Относно тази зависимост Европейската комисия е предложила Законодателен акт за критичните сировини, за да диверсифицира и осигури доставките.

По-късно през 2023 г. Европейската комисия публикува Стратегия за икономическа сигурност, в която се твърди, че ЕС трябва да разработи всеобхватен подход за разпознаване, оценка и управление на рискове за икономическата сигурност. В стратегията се определя как да се сменят идентифицираните рискове с помощта на тристранен подход, по-специално чрез насърчаване на конкурентоспособността на ЕС, укрепване на общия пазар, подкрепа за съдържание и устойчива икономика, инвестиции в уменията и подпомагане на научноизследователската, технологичната и промишлената база на ЕС. Второмо е

защита на икономическата сигурност на ЕС чрез спектър от съществуващи политики и инструменти, както и разработване на нови такива за справяне с възможните пропуски. Това може да се постигне по пропорционален и прецизен начин, при който се ограничават отрицателните и страничните ефекти върху европейската и глобалната икономика. Третото е създаване на партньорски отношения с възможно най-широк кръг държави. С цел заздравяване на икономическата сигурност, включително чрез задълбочаване и финализиране на търговски споразумения, укрепване на други партньорски отношения, както и на основани на правила икономически рег и многостранни институции, например Световната търговска организация, а също и чрез инвестиции в устойчивото развитие с помощта на Глобалния портал.

ЕС финансира проекти като European Battery Alliance, което стимулира производството на батерии в Европа, намалявайки по този начин зависимостта от китайския внос. Също така през 2022 г. са предвидени инвестиции от 43 милиарда евро за разработка и производство на полупроводници.

Други мерки за намаляването на рискове за европейската икономика са санкции срещу дъмпинга под формата на антидъмпинговите мита, наложени върху стоманени изделия, соларни панели. На свой ред китайското държавно субсидиране редовно се подлага на механизма за разследване на китайските компании, които нарушават правилата на свободен пазар. Също така се създават механизми за въглеродни и екологични регулатации, какъвто е Механизмът за въглеродно коригиране на границите. При него внесените стоки се облагат с въглероден данък. Пример за такива стоки са стоманата, циментът или електроенергията от държави със слаби екологични стандарти, каквата е Китай.

## Заключение

Икономическото партньорство на ЕС с Китай може на пръв поглед да изглежда привлекателно, но на практика Съюзът се сблъсква с множество трудности от това търговско сътрудничество. Китай нарушила правилата и политиките на ЕС, като внася евтини стоки, производството на които се субсидира от държавата, това позволява изкуствено занижаване на цените. Вследствие на това затруднения изпътват икономиките на европейските държави, производителите, които не могат да се конкурират с китайските фирми, както и обикновените граждани, които получават по-ниско качество.

За да се постигне по-евтината цена на стоките, с цел конкуренция с Китай, производителите са принудени да намалят разходите за производството и често това се изразява в съкращаване на броя на работ-

нищите, в резултат на което много европейски граждани губят работното си място. Както на територията на ЕС, така и извън пределите ѝ производителите са подложени на затруднения. Сред тях са високите мита за внос от ЕС, промяна на регулаторми изисквания, както и неспазването на правото на интелектуална собственост и кражба на патенти.

Китай води нечестна и нелоялна политика по отношение икономическото партньорство с ЕС. Показаните в доклада факти сочат именно това. Като заключение можем да кажем, че сътрудничеството на ЕС с Китай носи предимства, но проблемът е начинът, по който Китай постига своите цели в стремежа си да постигне независимост от света, а светът да бъде по-зависим от Китай.

## Библиография

1. DW. (n.d.). *Огромен рисък: зависимостта на Европа от Китай*. Достъпно на: <https://www.dw.com/bg/ogromen-risk-zavisimostta-na-evropa-ot-kitaj/a-63501020>
2. European Council on Foreign Relations (ECFR). (n.d.). *China Power Audit: Executive Summary*. Достъпно на: [https://ecfr.eu/archive/page/-/BulgCHINA\\_POWER\\_AUDIT\\_executive\\_summary.pdf](https://ecfr.eu/archive/page/-/BulgCHINA_POWER_AUDIT_executive_summary.pdf)
3. Европейски парламент. (2018). *Дъмпингът: какво представлява и какви са последиците?* Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/topics/bg/article/20180621STO06336/dmpinght-kakvo-predstavljava-i-kakvi-sa-posleditsite>
4. Хаджиниколов, Д. (2019). *OTP - 2019*. Достъпно на: <https://hadjinikolov.pro/wp-content/uploads/2010/02/%D0%9E%D0%A2%D0%9F-2019-13.pptx.pdf>
5. Капитал. (2023). *Китайският дъмпинг и инфляцията затвориха младата фабрика за ръкавици ПЛС*. Достъпно на: [https://www.capital.bg/biznes/kompanii/2023/04/27/4473284\\_kitaiskiat\\_dumping\\_i\\_inflaciata\\_zatvoriha\\_mladata/](https://www.capital.bg/biznes/kompanii/2023/04/27/4473284_kitaiskiat_dumping_i_inflaciata_zatvoriha_mladata/)
6. S&P Global. (2024). *EU imposes anti-dumping duties targeting cheap Chinese biodiesel imports*. Достъпно на: <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/agriculture/081624-eu-imposes-anti-dumping-duties-targeting-cheap-chinese-biodiesel-imports>
7. Европейска комисия. (n.d.). *Санкции на Комисията срещу китайски износители на храни*. Достъпно на: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/bg/news/sankcii-na-komisiyata-za-nalagane-na-sankcii-na-kitayskite-iznositeli-i-iznositeli-na-khrani-koito>
8. Европейска сметна палата. (2020). *Отговорът на ЕС към Китай: Доклад*. Достъпно на: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_03/RW\\_EU\\_response\\_to\\_China\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_BG.pdf)
9. Капитал. (2023). *Китайските инвестиции в Европа спадат до нивата от 2010 г.* Достъпно на: [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/sviat/2023/05/10/4481168\\_kitaiskite\\_investicii\\_v\\_evropa\\_spadat\\_do\\_nivata\\_si\\_ot/](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/sviat/2023/05/10/4481168_kitaiskite_investicii_v_evropa_spadat_do_nivata_si_ot/)

10. Вестник Строител. (n.d.). *Един пояс, един път: Инициативата*. Достъпно на: <https://vestnikstroitel.bg/news/307304>
11. Евростат. (n.d.). *China-EU: International trade in goods statistics*. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#EU-China\\_most\\_traded\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-China_most_traded_goods)
12. Европейска комисия. (2023). *Прескорнер: Защита на Европа от китайското влияние*. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg\\_ip\\_23\\_3358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg_ip_23_3358)
13. Carnegie Europe. (2023). *Europe's Dangerous Dependence on China*. Достъпно на: <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2023/04/europes-dangerous-dependence-on-china?lang=en>
14. Европейски парламент. (2018). *Антидъмпинг: Как ЕС се бори с нечестни търговски практики*. Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/topics/bg/article/20180601STO04822/anti-dmpingh-kak-es-se-bori-s-nechestni-trghovski-praktiki>
15. Club Z. (2020). *Китайски инвестиции в ЕС: Прекомерна задължност и предаване на технологии*. Достъпно на: [https://clubz.bg/103639-kitayski\\_investitsii\\_v\\_es\\_prekomerna\\_zadlazhnyalost\\_i\\_predavane\\_na\\_tehnologii](https://clubz.bg/103639-kitayski_investitsii_v_es_prekomerna_zadlazhnyalost_i_predavane_na_tehnologii)
16. Европейска сметна палата. (2020). *Отговорът на ЕС към Китай: Доклад*. Достъпно на: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20\\_03/RW\\_EU\\_response\\_to\\_China\\_BG.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_BG.pdf)
17. Европейски парламент. (2018). *Антидъмпинг: Как ЕС се бори с нечестни търговски практики*. Достъпно на: <https://www.europarl.europa.eu/topics/bg/article/20180601STO04822/anti-dmpingh-kak-es-se-bori-s-nechestni-trghovski-praktiki>
18. Европейска народна партия (ЕНП). (n.d.). *Защита на Европа от китайското влияние*. Достъпно на: [https://www.eppgroup.eu/bg/newsroom/zaschita-na-evropa-ot-kitayskoto-vliyanie?utm\\_](https://www.eppgroup.eu/bg/newsroom/zaschita-na-evropa-ot-kitayskoto-vliyanie?utm_)

# БОРБАТА СРЕЩУ РАЗХИЩЕНИЕТО НА ХРАНИТЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ

---

Искра Лазарова

## Абстракт

*Разхищението на храните представлява все по-голям проблем, който има глобални икономически, екологични и социални последици. Ежегодно около една трета от продоволствените стоки в света (приблизително 1.3 млрд. тона) се изхвърлят или губят поради различни причини. Този проблем представлява голямо предизвикателство в световен мащаб, тъй като изисква изработване на съответни политики, предприемане на строги мерки и полагане на съгласувани усилия за решаването му. В глобален мащаб различни органи предприемат подобни мерки за борба срещу разхищението на храна с крайна цел подобряване качеството на живот на населението. Тази борба е огромно предизвикателство за Европа и България предвид въглеродния отпечатък при производство на хранителни стоки.*

*В областта на глобалното сътрудничество се работи за изготвяне на различни стратегии и програми, както и предприемане на инициативи с цел по-добро ефективно планиране на покупките и съхранение на храна от страна на потребителите, усъвършенстване на етикетирането с ясно обозначаване срока на съхранение и годност, ефективно преразпределение на излишната храна в рамките на срока ѝ на годност, инвестиране в нови технологии при приготвянето на храна с цел намаляване на отпадъците.*

*В доклада ще се разгледа всестранно проблемът с разхищението на храна в глобален аспект. Чрез метода на кабинетно проучване и анализ на информацията, събрана от различни източници, ще се обоснове необходимостта от изготвяне на различни стратегии и прилагане на разнообразни мерки за намаляване разхищението на храна в Европейския съюз и България.*

**Ключови думи:** разхищение на храни, намаляване на хранителни отпадъци, стратегия „От фермата за трапезата“, загуби от храни, етикетиране.

## **Въведение**

Разхищението на храните представлява все по-голям проблем, който има глобални икономически, екологични и социални последици. Според статистическите данни 1/3 от произведената храна се губи по цялата хранителна верига. През 2022 г. разхищението на храна възлиза на 132 кг на човек, докато в България е 93 кг.<sup>1</sup> Разхищението на храна е свързано с цялата хранителна верига – производство, транспорт, съхранение, продажба, както и употреба в ресторант и домакинства. Според доклад на Организацията на обединените нации (ОН) за 2022 г. тези 132 кг на човек се разпределят както следва: 79 кг загуби при домакинствата, 36 кг при обслужване на цялата хранителна верига и 17 кг при продажби в магазините<sup>2</sup>.

Този проблем представлява голямо предизвикателство в световен мащаб, тъй като изисква изработване на съответни политики, пред приемане на строги мерки и полагане на съгласувани усилия за решаването му. В глобален мащаб различни органи предприемат подобни мерки за борба срещу разхищението на храна с крайна цел подобряване качеството на живот на населението. Разхищението на храна и спиранието му е огромно предизвикателство и за Европа, и за България.

## **Последици от разхищението на храна**

Предвиждателните последици от разхищението на храна в световен мащаб, особено върху климатичните промени, са необходими бързи и решителни мерки за спряване с проблема. Последиците могат да бъдат групирани в три основни категории, свързани пряко с ежедневния живот на хората: екологични, социални и икономически.

Първо, екологични последици. Според доклад на ООН за производството на храна са нужни земеделска земя, вода и енергия. При изхвърлянето на храна се увеличават излишните емисии на парникови газове, което води до промени на климата като затопляне на Земята. При разлагането на храната на сметищата се извършва анаеробно разлагане поради липса на кислород, след което се отделя метан, който отива в атмосферата и по този начин се отделят парникови газове, които влияят върху околната среда. Въглеродният отпечатък след унищожаване на храната се рабнява на 3.3 Gt парникови газове ежегодно. Това включва разходите на фермата за производство, машини,

<sup>1</sup> An official website of the European Union (2025). Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass, Достъпно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env\\_wasfw\\_\\_custom\\_12951734/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=26d7f4d0-e780-4ee4-8a0d-1e5943acb91](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasfw__custom_12951734/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=26d7f4d0-e780-4ee4-8a0d-1e5943acb91).

<sup>2</sup> An official website of the European Union (2024). Food Waste Index Report 2024. Think Eat Save: Tracking Progress to Halve Global Food Waste. Източник: [https://capacity4dev.europa.eu/library/food-waste-index-report-2024-think-eat-save-tracking-progress-halve-global-food-waste\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/library/food-waste-index-report-2024-think-eat-save-tracking-progress-halve-global-food-waste_en).

транспорт, електричество, снабдяване на магазините и ресторантите, съхранение и използване от потребителите след продажба. Според изчисленията за производство на храна ежегодно се изразходват между 750 милиарда и 1 трилион долара. Решаващо значение имат обработваемите площи плодородна земя.

Увеличаването на броя на населението в света изисква производство на повече храна и съответно повече земя. В някои страни от третия свят се изсичат гори, за да се увеличи използваемата земя. Около 1.4 млрд. хектара, което представлява 28% от земеделската земя, се използва годишно за производство на храна, която се унищожава<sup>3</sup>. Най-голям е дялът на кореноплодни, плодове и зеленчуци (приблизително 45%), следвани от риба и морски гарнитури (34.7%), зърнени продукти, хляб и ориз (29.1%), бобови и маслодайни култури (22.1%), месо (21.5%) и мляко и млечни продукти (17.1%)<sup>4</sup>.

Дялът на месото е малък в глобалното разхищение на храна, но той допринася за повече от 20% от въглеродния отпечатък на хранителни отпадъци. В него се включват емисии от три източника за производство на 1 кг месо: емисии от производство на месо, емисии от производство на фураж и емисии от управлението на оборския тор.

Второ, социални последици. Поддържа се социалното неравенство между богатите страни, които разхищават храна, и бедните, които се борят с глада. Разхищаването на храна допринася за глобалния глад. Съществува световен пазар за международна търговия, от който пазаруват всички страни. Когато богатите държави купуват огромни количества храна, която не оползотворяват напълно и изхвърлят, те лишават по-бедните страни от възможността за повече покупки. Този факт води и до повишаване цената на хранителните стоки<sup>5</sup>.

Трето, икономически последици. През 2022 г. загубите от храна възлизат годишно на около 1052 млн. долара, което влияе върху доходите на производители, доставчици, търговци и потребители<sup>6</sup>. Храна се разхищава на всеки етап от хранителната верига: от производството и преработката на продуктите до търговията на дребно и употребата им от потребителите.

<sup>3</sup> UNEP. (2024) Food Waste Index Report 2024. Известник: <https://www.unep.org/resources/publication/food-waste-index-report-2024>.

<sup>4</sup> Earth.org (2021). The Most Wasted Types of Food in the World and Ways to Save Them From the Bin. Известник: <https://earth.org/most-wasted-types-of-food-in-the-world/>

<sup>5</sup> Ventura, Luca (2024). Global Finance Magazin. Poorest Countries in the World 2024. Retrieved from: <https://gfmag.com/data/economic-data/poorest-country-in-the-world/>.

<sup>6</sup> United Nations Environment Programme (2024). Food Waste Index Report 2024. Think Eat Save: Tracking Progress to Halve Global Food Waste. Retrieved from: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/45230>.

Загубите при производство на хани са основно в гва емана от производствената верига. Първият еман е ранният, при който храна се губи поради липса или неподходяща селскостопанска техника, недостатъчна или лошо организирана инфраструктура, както и неподходящи складови бази и неправилно транспортиране на готовата стока. Вторият еман е свързан с търговията на дребно и отношението на консуматорите към закупените продукти. Всички страни купуват храна от един и същ глобален пазар на международна търговия. Ако богатите държави купуват стотици милиони тонове храна, която можеше да остане там, за да я купуват други страни. Повишавайки търсенето на тези стоки, богатите страни също допринасят за покачването на цената им, което ги прави по-малко достъпни за по-бедните нации.

## **Мерки за борба срещу разхищението на храната на ниво ООН**

В световен мащаб ООН предприема редица инициативи срещу разхищението на храна. ООН си поставя 17 глобални цели за устойчиво развитие на света. Цел № 12 е свързана с устойчивото производство и потребление на продоволствени стоки. С това се цели намаляване на половината на разхищението на глава от населението до 2030 г., което се отнася до цялата хранителна верига. ООН провежда кампанията „Think.Eat.Save“. Целта на програмата е по-голяма осведоменост на населението за борбата срещу разхищението на храна и запознаване с добрити практики за разумна употреба. Предвидена е достъпна информация за правилно планиране на пазаруването, съхранение на храната и възможностите за употреба на остатъците от храна.

Също така ООН публикува редовни доклади за глобалното разхищение на храна. По този начин се оказва помощ на различните държави да измерят, проследят и анализират остатъците от храна, както и да предприемат съответни мерки срещу това. Голямо значение имат докладите Food Waste Index Report, които отразяват състоянието на хранителния сектор и загубите от него в световен мащаб. ООН поддържа партньорски отношения с правителства, НПО и с големи икономически субекти с цел насърчаване на изготвяне на политики, приемане на законодателство и прилагане на практики срещу разхищението на храна. В тази връзка се насърчава улесняването на гарения на храна от магазини и ресторани на бедни хора.

ООН отделя специално внимание на мерките срещу разхищението на храна в развиващите се страни, където проблемите са свързани главно с първия еман от хранителната верига. Отделят се средства за обучение на фермерите за екологична обработка на земята, правилно транспортиране и съхранение на храната.

## **Мерки за борба срещу разхищението на храната от страна на ЕС**

В Европа последиците от разхищението на храна са не само икономически и социални, но и в голяма степен екологични, което влияе върху климатичните изменения и е свързано с влошаване на околната среда. Загубите от храна ежегодно в Европейския съюз вълизат на почти 59 млн. тона, което се равнява на 132 млрд. евро (131 кг на човек).

Данните показват, че около 20% от произведената храна в Европа не се консумира и се изхвърля. Обезпокоително е, че това се случва главно във втория етап от хранителната верига. Неизползваната храна представлява около 16% от емисиите на парникови газове в Европа, което е свързано с изразходване на енергия и вода, както и използване на земеделска земя<sup>7</sup>.

ЕС провежда активна политика срещу разхищението на храна по цялата хранителна верига. Една от главните цели на Съюза е намаляване на отпадъците от храна с 50% до 2030 г.

В съответствие с Рамковата директива на ЕС за отпадъците са определени няколко приоритета: предотвратяване, т.е. преди всичко избягване загубата на храна; повторна употреба чрез рециклируция на годна храна към други хора или за храна на животни; рециклиране чрез използване на страничните продукти при производство на храна, както и повторна употреба за биогаз, компост или фураж и възстановяване, т.е. изгаряне с възстановена енергия.

Държавите - членки на ЕС, е необходимо да намалят разхищението на храна, да намалят отпадъците от храна в домакинствата, да настъчат даряването на храна и да оценяват прилагането на мерките от директивата. През юни 2024 г. е постигнато съгласие между Съвета и Европейския парламент по предложените цели. До 2030 г. разхищението на храна трябва да бъде намалено с 10% в секторите за преработване и производство и с 30% на глава от населението в търговия на дребно, в ресторантите, услугите в хранително-вкусовия сектор и домакинствата. Договорено е в края на 2027 г. да бъдат преразгледани целите за 2030 г.

През 2019 г. е приема също така и Европейската зелена сделка, насочена към обособяване на Европа като първия въглеродно неутрален континент до 2050 г. Част от тази сделка представлява стратегията „Ом фермата до трапезата“, целяща устойчивост на хранителната верига, което ще доведе до съществено намаляване на разхищението на храна, както и ще окаже благоприятно отражение върху климата.

<sup>7</sup> Council of the European Union. Food Waste (2024). Извинение: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/food-waste/>.

Прилагането на стратегията е свързано с преодоляване на редица предизвикателства пред отделните европейски страни. Например, различните страни разполагат с различна инфраструктура и за уенаквяването ѝ ще са необходими много средства. От друга страна, прилагането на мерките ще благоприятства намаляването на емисиите на парникови газове, ще доведе до положителни климатични промени, както и до по-голяма социална справедливост чрез осигуряване на храна за бедните.

За изпълнение на тази стратегия са предвидени редица дейности. Например, Европейската комисия разработва единна систематизирана система за изчисляване загубите от храна. Целта е да се въведе унификация при измерване на загубите, която да бъде основа за приемане на мерки и инициативи срещу разхищението на храна. В съответствие с насоките, приеми от ООН, ЕС продължава да насърчава кръговата икономика за вторична употреба на хранителните отпадъци<sup>8</sup>. За целта се изграждат предприятия за производство на компост и биогаз, които успешно се използват в селското стопанство. Предвижда се и насърчаване производството на нови храни или хранителни добавки от неизползваните продукти. Голямо внимание се отделя на образователните кампании, чрез които да се повиши информираността на потребителите в областта на планиране на покупките, правилното им съхранение и, главно, свеждане до минимум разхищението на храна.

Програма „Horizon 2020“, чрез която се финансирам научни изследвания за разработване и прилагане на иновативни методи и практики за борба с разхищението на храна, също е част от дейностите на стратегията. ЕС предвижда в бъдеще да отпуска средства за научни изследвания както за технологии за управление на запасите и проследяване на продоволствените стоки, така и за алтернативи за опазване на хранителните отпадъци в нови продукти като например материали за онаковки.

Друга дейност е подобряването на етикетирането. Точното обозначаване върху етикетите на сроковете за годност на продуктите с „най-добро до“ и „годно до“ ще способства съществено за информираността на консуматорите относно употребата на храните. Осигуряват се подходящи условия за съхранение и логистика. Участниците в цялата хранителна верига трябва да прилагат правилни мерки и добри практики за съхранение на продоволствените стоки при оптимални условия и правилното им транспортиране. Започва употребата на иновативни онаковки с цел намаляване на хормона етилан. Хормо-

<sup>8</sup> Европейска комисия (2015). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614>.

нът се отделя, когато плодовете и зеленчуците доузряват в онаковка-та. По този начин продуктите са запазват по-дълго време свежи и се допринася за намаляване разхищението на храна. Оказва се подкрепа за дарение на излишна храна. За целта са разработени различни стимули за бизнеса в областта на търговията на дребно, за да могат годните остатъци от храна да се даряват. Предвижда се и налагане на такси и данъци в случаите на изхвърлена годна за употреба храна, както и при големи количества унищожена храна. Извършва се рационална промяна в начина на използване на продуктите. Насърчава се откриването на ресторани, където се използват само продукти, предназначени за изхвърляне, като обелки от картофи. Развива се тенденцията да се готви с продукти, произведени в съответния регион, а не транспортирани отдалече.

Държавите в ЕС прилагат различни инструменти и вземат разнообразни мерки с цел намаляване разхищението на храна. В действията си те се съобразяват с насоките на ООН, но успешно развиват и свои конкретни мерки, съобразени с особеностите им.

## **Мерки за борба срещу разхищението на храна в България**

България също се включва в тази инициатива, но съществуват и госта пречки. В страната се прилага насърчаването на дарения на неизползвани храни от супермаркети на различни благотворителни организации за последващо разпределение. Като причина за бавното прилагане на тази инициатива се посочва ниската обществена информираност. Хората не са достатъчно добре запознати с различните последици от изхвърлянето на храна особено върху околната среда. България е една от трите страни, в които най-големите загуби от храна се отчитат в началото на хранителната верига – първичното производство. Причина за това е лошото състояние на земеделието и рибарството в България, липсата на пазар, както и на добре организирана инфраструктура за съхранение и транспорт.

Министерството на земеделието и храните е подело инициатива за провеждане на информационна кампания в немски градини, училища, държавни институции, домакинства и бизнеси. Целта е запознаване с последиците от разхищението на храна и запознаване с възможностите и мерките за борба срещу него.

Вход е Национална програма за предотвратяване на отпадъците за периода 2021 - 2026 г.<sup>9</sup> Тя е насочена главно към даряване на 100 000

<sup>9</sup> Министерство на земеделието и храните (2021). Национална програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни 2021 - 2026 г. Достъпно на: <https://www.mzh.govtment.bg/bg/politiki-i-programi/politiki-i-strategii/nacionalna-programa-za-predotvratyavane-i-namalyavane-na-zagubat/>.

компостера за преработка на хранителни отпадъци на домакинства и различни организации. Програмата е насочена към обучение на граждани като да събирам разделно отпадъците и да ги компостирам. В някои случаи, например при зелените отпадъци, те ще могат да ги превръщат в почва за последваща употреба в градината.

Неотдавна е приемо законодателство за настърчаване дарението на хани. През 2022 г. са приеми промени в Закона за ДДС, с които се настърчава даряването на хана от съответните бизнеси. Според закона, ако стойността на даренията не надвишава 1% от годишния оборот на съответния бизнес, той не плаща ДДС върху тази хана. Стартова и кампания за повишаване осведомеността на купувачите, целяща намаляване изхвърлянето на хранителни отпадъци. Успешно се развива политиката за точна, ясна и подробна информация за стоките върху етикетите.

Особена роля има Българската хранителна банка. Тя е неправителствена организация, която изпълнява ролята на посредник между производители, доставчици и продавачи на хани и нуждаещите се групи в неравностойно положение. Банката често използва безвъзмезден труд на доброволци при сортиране, разпределение и пакетиране на дарената хана. Така излишната, но годна хана, се използва рационално.

В България се използва мобилното приложение Foodobox<sup>10</sup>. То е създадено с цел да се намалят хранителните отпадъци, като свързва супермаркети, ресторани и пекарни с клиенти, които искат да закупят хана на по-ниски цени. Приложението позволява на бизнесите да предлагат хана преди изтичане на срока ѝ на годност, а потребителите да я закупят на достъпни цени. Основните функции на приложението са: спестяване на хана, която в противен случай ще бъде изхвърлена; пазаруване на по-ниски цени, тъй като хранителните стоки се предлагат с голяма отстъпка поради изтичащия им срок на годност; подпомагане защитата на околната среда, тъй като количеството на отпадъци намалява, а устойчивото потребление се подкрепя; работата с него е както с всяко друго приложение и не затруднява потребителите, тъй като те имат възможност да търсят оферти според своето местоположение, да правят резервации и да плащат директно чрез приложението. Освен това те се настърчават да опазват чиста околната среда и същевременно да пазаруват на по-ниски цени. Понастоящем приложението „Foodobox“ работи в София, Пловдив и Варна. То е напълно безплатно за бизнесите.

Хранителната верига „Кауфланг“ е разработила собствена програма за борба срещу разхищението на хана, която прилага успешно. Тя

---

<sup>10</sup> FOODOBOX (2025). Достъпно на: <https://foodobox.com/>.

предприема редица мерки, свързани с последния етап от хранителната верига – складиране, накетиране, етикетиране и информиране на потребителите.<sup>11</sup>

## Добри практики от други държави в ЕС

В различни държави – членки на ЕС, има разнообразни успешни примери за справяне с проблема, като законодателни мерки, етикетиране на храните, подкрепа за кръговата икономика и компостиране, програми за събиране и преразпределение на храна, такси и регулатии на хранителни отпадъци.

Например, през 2016 г. във Франция е прием Закон за даряване на храна, според който супермаркетите с площ над 400 кв.м. трябва да предават на определени благотворителни организации храна, която е годна за употреба, но не е продадена в посочения срок (LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire). С този закон се насърчават даренията и се забранява унищожаването на храна<sup>12</sup>. Същата година в Италия се приема закон, с който се предоставят данъчни облекчения на бизнеси, които даряват храна. За целта се предвижда премахване на бирократичните пречки при дарения. По този начин собствениците на ресторани, магазини, производители на храна и търговци на гребно се насърчават да даряват храна на нуждаещите се<sup>13</sup>.

В съответствие със стратегията и инициативите на ЕС всяка страна предприема мерки за ясно и точно обозначение на срока на годност върху етикетите на продоволствените стоки. Потребителят се насърчава да разглежда внимателно текста върху етикетите.

В **Нидерландия** се отделят много средства за инвестиции в кръговата икономика. Разработени са редица програми за компостиране и биоразграждане на отпадъци. Предвид студения климат в страната добивът на биогаз от органични отпадъци има голяма значение особено в селското стопанство. В **Швеция** е в сила прогресивна скала на данъчно облагане върху хранителните отпадъци с цел намаляване разхищението на храна. Страната инвестира в научни изследвания и нови технологии с цел по-добро съхранение на продоволствените стоки и

<sup>11</sup> Kaufland (2025). Заедно работим за едно по-добро бъдеще Източник: <https://zanas.kaufland.bg/otgovornost/deistviyata-nosyat-promyanata/zaedno-rabotim-za-po-dobro-badashte.html>.

<sup>12</sup> Legifrance (2025). LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1). Източник: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/>.

<sup>13</sup> Normattiva (2025). LEGGE 19 agosto 2016, n. 166 Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. (16G00179). Източник: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016;166>.

развитие на логистиката. В **Дания** е създадена организацията „Стоп на разхищението на храна“ (Stop Wasting Food). Тя работи много активно и има значителни резултати в борбата с разхищението на храна, което постига чрез създаване на навици за по-добро планиране и рационално пазаруване. Организацията „Хранителна банка“ (Banco di Alimentas) в **Испания** работи съвместно с крайните разпределители на храна като ресторани и магазини, а понякога и с производителите. Дейността ѝ се изразява в събиране и разпределение на ходни за употреба храни към нуждаещи се хора в неравностойно положение. Правителството е приело програми за настърчаване на различни бизнеси към даряване, а не изхвърляне.

## Заключение

Видно от направеното проучване, разхищението на храна е сериозен проблем с широки икономически, социални и екологични последици. То води до излишно изразходване на природни ресурси, увеличаване на въглеродния отпечатък и задълбочаване на социалното неравенство. Въпреки предприетите на международно и национално ниво инициативи за намаляване на хранителните отпадъци данните показват, че са необходими допълнителни мерки за справяне с проблема.

Необходимостта от изготвяне и прилагане на конкретни политики и стратегии е очевидна. Те трябва да включват подобряване на законодателството, настърчаване на даренията на храна, разработване на образователни кампании и внедряване на иновативни технологии за управление на хранителните отпадъци. В България е наложително засилване на координацията между сържавните институции, бизнеса и неправителствения сектор, както и повишаване на обществената осведоменост относно устойчивото потребление.

В този контекст ключова роля играе и Организацията на обединените нации (ОН), която чрез своите инициативи и политики настърчава устойчивото развитие и борбата с хранителните отпадъци. Организацията също така предоставя насоки и подкрепа на правителствата, бизнеса и гражданското общество за прилагане на ефективни стратегии и добри практики в тази сфера, като се опитва да постигне заложените си цели за глобално намаляване на разхищението на храна до 2030 г.

За постигане на значими резултати в борбата с разхищението на храна е необходимо прилагането на съвкупност от мерки, съобразени с местните условия и предизвикателства. Само чрез координирани усилия на всички заинтересовани страни, включително с подкрепата на ООН и нейните програми, може да се намали хранителният отпадък и да се постигне устойчиво развитие, което да гарантира по-ефективно използване на ресурсите и социална отговорност.

Все повече гражданините, учените, бизнесът и политиците разбират, че съществуващата сега хранителна верига е неустойчива и са необходими промени, ако светът иска да осигури храна за население от над 9 млрд. души към 2050 г. Борбата срещу разхищението на храна е мащабна инициатива с пряко отражение върху ежедневния живот на хората. Тя е стратегическа задача с ясни цели за промени, които изисква ангажираност и съпричастност на всяка страна членка. Чрез нея ще се изпълни амбициозната задача, която ЕС си е поставил – изграждане на устойчиво общество със социална отговорност в обозримо бъдеще, което може да се постигне със съвместни усилия.

## Библиография

1. An official website of the European Union (2025). Food waste and food waste prevention by NACE Rev. 2 activity - tonnes of fresh mass. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env\\_wastewaste\\_custom\\_12951734/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=26d7f4d0-e780-4ee4-8a0d-17e5943acb91](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wastewaste_custom_12951734/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=26d7f4d0-e780-4ee4-8a0d-17e5943acb91).
2. An official website of the European Union (2024). Food Waste Index Report 2024. Think Eat Save: Tracking Progress to Halve Global Food Waste. Retrieved from: [https://capacity4dev.europa.eu/library/food-waste-index-report-2024-think-eat-save-tracking-progress-halve-global-food-waste\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/library/food-waste-index-report-2024-think-eat-save-tracking-progress-halve-global-food-waste_en).
3. United Nations Environment Programme (2024). Food Waste Index Report 2024. Think Eat Save: Tracking Progress to Halve Global Food Waste. Retrieved from: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/45230>.
4. Earth.org (2021). The Most Wasted Types of Food in the World and Ways to Save Them From the Bin. Retrieved from: <https://earth.org/most-wasted-types-of-food-in-the-world/>.
5. Ventura, Luca (2024). Global Finance Magazin. Poorest Countries in the World 2024. Retrieved from: <https://gfmag.com/data/economic-data/poorest-country-in-the-world/>.
6. Council of the European Union. Food Waste (2024). Retrieved from: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/food-waste/>.
7. Европейска комисия (2015). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614>.
8. Министерство на земеделието и храните (2021). Национална програма за предотвратяване и намаляване на загубата на храни 2021 - 2026 г. Достъпно на: <https://www.mzh.govment.bg/bg/politiki-i-programi/politiki-i-strategii/nacionalna-programa-za-predotvratyavane-i-namalyavane-na-zagubat/>.
9. FOODOBOX (2025). Достъпно на: <https://foodobox.com/>.
10. Kaufland (2025). Заедно работим за едно по-добро бъдеще. Достъпно на: <https://zanas.kaufland.bg/otgovornost/deistviyata-nosyat-promyanata/zaedno-rabotim-za-po-dobro-badashte.html>.

11. Legifrance (2025). LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1). Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/>.
12. Normattiva (2025). LEGGE 19 agosto 2016, n. 166 Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. (16G00179).

# ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ЕНЕРГЕТИКАТА В КОНТЕКСТА НА ПОЛИТИКАТА НА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕС – НАСТОЯЩИТЕ СЕКТОРНИ ПОЛЕМИКИ ВСЛЕДСТВИЕ НА НЕОПИТНОСТ И ПОЛИТИЗАЦИЯ

---

Стоил Божков, Ивет Масленишка, Соня Цонева  
Випуск „Алберт Айнщайн“

## Абстракт

*Разширяването на Европейския съюз се ръководи от икономически и политически мотиви, които засягат както сигурността, така и икономическата конкурентоспособност на държавите членки. Всяко разширение има своите особености, които определят промени в подхода на ЕС към интеграцията на нови страни. България представлява интересен случай, който илюстрира как процесът на присъединяване е съпътстван от специфични предизвикателства, особено в секторите на земеделието и енергетиката.*

*Целта на доклада е да анализира ефективността на механизмите за присъединяване на България към ЕС, като се съсредоточи върху политиките в земеделието и енергетиката. Изследването разглежда дали проблемите в тези сектори към днешна дата са резултат от начина, по който интеграционният процес е бил проведен, както и дали спецификите на България са били адекватно отчетени.*

*За постигането на тази цел докладът изпълнява следните задачи: първо, проследява развитието на общата селскостопанска политика и европейската енергийна политика във времето; второ, анализира техните цели и механизмите за прилагане в контекста на българското присъединяване; трето, идентифицира проблемите и потенциалните несъответствия между европейските стандарти и националната реалност; четвърто, използва емпирични данни за оценка на интеграционния процес и извежда изводи за оптимизиране на бъдещи политики.*

**Ключови думи:** ЕС, България, земеделие, енергетика, политика, преговори, членство

## Въведение

В процеса на своето разширяване през годините Европейският съюз се е водил от икономическите и политическите мотиви на своите държави членки, които са били в пряка зависимост от стремежа за сигурност и устойчив темп на икономическа конкурентоспособност, съобразно контекста на geopolитическа надпревара. Всяко едно от разширяванията има свои особености, което би предопределило изменения в подхода на ЕС за интегрирането на страните кандидатки. С началото на политиката на разширяване посредством критериите от Копенхаген през 1993 г. се полагат основите на политиката на условност, която става главен способ на ЕС за стимулиране на страните членки към бързи действия за членство, покато в същото време защитата на интересите на вече членуващите страни бива гарантирана<sup>1</sup>. Българският случай би могъл да бъде илюстративен пример за тази зависимост.

Докладът цели да допринесе към разбирането за ефективността на някои от механизмите на този подход, като го разгледа през прizмата на българските преговори за членство. По-конкретно ще бъдат анализирани политиките по земеделие и енергетика, като бива оценено повлияването им в контекста на българското присъединяване към ЕС. Целта е да се определи дали проблемите към днешна дата, пред които двата сектора се изправят, имат общо с начина, по който интеграционната политика на ЕС се провежда, или са плод на специфични за България препоставки. Възможно е да се определят цели да създаде по-ясна представа за България в развитието на нейните политики и секторни тематики. Това би допринесло за целесъобразни действия във възможни етапи, както за страната, така и за оптимизиране на подхода на ЕС за присъединяване на нови страни кандидатки в своята цялост.

За осъществяването на заложената цел ще бъде проследено развитието на общата селскостопанска политика и европейската енергийна политика от гледна точка на техните заложени цели и способите за постигането им през годините. Породената от тези политики конфликтност в рамките на Общността би определила изменящите им се характеристики, които оказват отражение в преговорния процес на България. Проблемите на страната към днешна дата в двата сектора биват изследвани с цел намиране на техния корен в неоптимално съгласуване между европейските стандарти и българската действителност.

С оглед доказване на твърденията в текущия анализ ще бъдат използвани емпирични данни от 40 интервюта, взети от респонденти в

---

<sup>1</sup> Велева-Евтимова, М. (2018). *Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати.*

тясна обвързаност с преговорния процес. Ще бъдат използвани и данни от източници, изследващи текущи проблематики в българските политики по земеделие и енергетика, както и данни от официалните сайтове на ЕС.

## **Земеделие**

### **Защо сектор „Земеделие“ га е проблематичен в България?**

Българското земеделие още от годините на прехода е пораждало обществена поляризация поради вътрешни и външни причини. От една страна, стопанството страда от слаба заинтересованост на младежта в сектора поради концентрацията на населението в градските региони и несигурността на хранително-продуктовите пазари.<sup>2</sup> В същото време малките фермери биват ощетени от недостатъчното субсидии, които получават от държавата. Най-печеливш биват крупните производители, което предразполага към допълнителен отлив на желание за нови предприемачески начинания в сектора. Успоредно с това пропорцията между изнасяната българска продукция и внасяната чужда поражда допълнително обществено недоволство предвид спекулациите за войните стандарти в стоковата дистрибуция на вътрешния европейски пазар, която е подлежала на изследване от Българска агенция по безопасност на храните още през 2017 г.<sup>3</sup>

От друга страна, политиките на ЕС допълнително затрудняват фермерското производство в няколко направления. Първо, Съюзът налага множество забрани за използване на торове и препарати или предвижда стандарти за тяхната употреба, които неизменно повишават разходите по производството. Пример за такъв препарат би могъл да бъде глифозат, който Комисията предлага да се върне в практиката, но при наличието на 10 метра буферни зони от насажденията или инсталация на специални дюзи, които да абсорбират пръсканияте разсейки.<sup>4</sup>

На второ място, вследствие от войната в Украйна ЕС отваря пазара си за украинско зърно, което създава излишъци, които европейските производители не могат да продадат на оскъпените от европейските стандарти цени. В резултат, те отправят апел за облекчения по Зелената сделка, което директно рефлектира върху сектор енергетика.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Национален статистически институт. (2022). *Младежка заетост в България: Данни и анализи*.

<sup>3</sup> Областна дирекция „Земеделие“ Хасково (2017) *БАБХ започна набирането на пробы за войни стандарти и от българския пазар*. Извлечено на: 22.05.2024 г. - [www.mzh.government.bg](http://www.mzh.government.bg)

<sup>4</sup> Силвия Петрова (2023). *ЕС решава: глифозат - да бъде или да не бъде*. Извлечено на 22.05.2024 г. - [offnews.bg](http://offnews.bg)

<sup>5</sup> European Parliament. (2024, January 19). *Resolution on the impact of the war in Ukraine on the European economy and the European Union's response* - [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0119\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0119_BG.html)

В същото време, според бившия министър на земеделието Явор Гечев предвидените средства за подпомагане на българските фермери от общия фонд за Румъния, Полша, Унгария, Словакия и България са неадекватни. По план страната трябва да получи 10 милиона евро от този фонд, начисляващ 100 милиона. Аргументът за недостатъчността изва от факта, че за два месеца цената на млякото в страната спада с 30%, а по сумите на министъра 50% от влезлия в ЕС слънчоглед от Украйна се складира именно в България.<sup>6</sup>

### **Развитие на ОСП и отношението ѝ към българското селопашество**

Проблемите на българското земеделие често търсят своето решение в общата селскостопанска политика на ЕС поради трансграничния елемент в търговията на храни и зависимостта на сектора от европейските субсидии. Въпреки това те биват в много от случаите пряко свързани с нейното естество и нуждата ѝ от реформиране. Това твърдение би могло да се потвърди от няколко аспекта на политиката.

Вследствие от повсеместния глад на континента след Втората световна война още от самото начало създаването на общата селскостопанска политика е било от ключово значение за интересите на страните членки. През юли 1958 г. в Стреза се провежда конференция, на която се разискват въпросите по механизма за създаването ѝ. До средата на 80-те години на XX век ОСП се прилага в съответствие с този механизъм. Той бива възприеман като силно протекционистичен спрямо трети страни предвид мерки като принципа на общностната преференция и изключително либерализиран за страните в самата общност съобразно принципа на свободно движение.<sup>7</sup>

Основните цели на ОСП биват: повишаване на селскостопанската производителност, осигуряване на достоен жизнен стандарт за земеделските стопани, гарантиране на снабдяването, стабилизиране на пазарите, създаване на сигурна верига на доставките с разумни цени и хармонизиране на правилата за конкуренция.<sup>8</sup>

Първо, още с реформата „МакШери“ от 1992 година<sup>9</sup> Европейската комисия поставя ограничителни мерки на ОСП, което да предотврати свръхпроизводството на фермерите. Освен квоти за продукцията на мляко, най-трудната за приемане мярка от тяхна страна бива

<sup>6</sup> БНР (2023). *Bulgaria is unhappy with the EU aid to support farmers*. Извлечено на 22.05.2024 г. - bnr.bg

<sup>7</sup> Блажева, В. (2013). Еволюция на общата селскостопанска политика на Европейския съюз.

<sup>8</sup> Council of the European Union. (n.d.). *The common agricultural policy explained*. - <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/the-common-agricultural-policy-explained/>

<sup>9</sup> European Commission. (1992). *The MacSharry reform of the Common Agricultural Policy*. - [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)

падането на гарантираниите цени за изкупуване на продуктения излишък. Гарантираниите цени на зърнени храни, мляко и месо допълнително се намаляват с реформата „Фишер“ от 1997 г. В условията на прекомерно внасяне на евтина продукция от Украйна общата селскостопанска политика вече губи едното съвместни механизми за „спасяване“ на фермерите от неизбежните им загуби.

Второ, източното разширяване е представяло поредица от предизвикателства за ОСП. Всички страни от Централна и Източна Европа са били аграрни и секторите на всички тях са се нуждаели от средства за съвместни селскостопански производството.<sup>10</sup> Това не само е представлявало проблем от гледна точка на конкуренцията вътре в самия вътрешен пазар, но и съобразно новите преразпределения на плащанията по самата политика, тъй като най-големите бенефициери като Франция и Испания биха загубили част от финансирането си. Възможни решения са били повишаване на средствата по ОСП или намаляването им, което е било вътрешен дебат между страните членки, който рефлектира върху ефективността на политиката на условност. С други думи, условието за навременно транспортиране на *aquis* с оглед присъединяване към ЕС на договорена дата е било формалност до момента, в който въпросът по разпределението на значителни средства не е бил вътрешно решен.

С реформата от 2003 г. се предвижда начин за ограничаване на субсидирането по ОСП на страните от Централна и Източна Европа под претекст, че не са имали земя под угар - оставяне на част от земеделските площи необработени, за което действие страните от Западна Европа са получавали средства още от появяването на мярката в Зелената книга от 1985 г. с цел ограничаване на излишъците. „...със страните, кандидатстващи за членство, е било постигнато съгласие ОСП да бъде прилагана за фермерите от новите страни в ЕС от деня на членството, що се отнася до подкрепа на цените, субсидии за износ и т.н., но преките плащания да се въвеждат постепенно.“<sup>11</sup>. Вследствие на това решение българските фермери започват да получават съвместни средства по ОСП в своята цялост едва през 2016 г. Това значително забавя развитието на сектора, но подсигурените преходни периоди във връзка с транспортираните европейски стандарти намаляват негативните последици.

Фактори като Зелената селка, високите екологични и здравни изисквания, значителното субсидиране на големите земевладелци и вносът на по-евтини производства, които не непременно спазват скъ-

<sup>10</sup> Bureau, J.-C., & Mahé, L.-P. (2008). *The impact of Eastern enlargement on the Common Agricultural Policy*. European Review of Agricultural Economics, 35(1), 69-94

<sup>11</sup> Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, УИ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 208

пункт е европейски изисквания по качеството, допринасят за трудностите, които земеделският сектор в България изпитва. Анализ на самия преговорен процес по глава „Земеделие“ би дал представа дали препятствията, породени от взаимовръзката на ОСП с българското стопанство са следствие от начина, по който политиката на условност е била проведена с оглед на интеграцията на страната към Общността.

### **Присъединителни преговори по глава „Земеделие“**

В хода на преговорния процес, който е отворен за страната през 2000 година с общо 31 преговорни глави, България се сблъска с редица затруднения в транспортирането на правото на ЕС по преговорната глава „Земеделие“. В емпиричния анализ бяха открити 8 позовавания от респондентите, всички определящи темата като трудна. Преобладаващите доводи за това се изразяват във времеемкост, разнородност, тежест на материала, сложност на административно-регулаторната база, трудност при финансовите обосновки, значителен обем законодателство за транспортиране и трудности при въпросите за продажбата на земя на чужденци.

Всички гореизброени трудности произтичат от съществените национални интереси, заложени в този сектор, които при това са доста разнообразни. В тази връзка член от преговарящия екип, Илко Ешкенази, определя преговорите по земеделския сектор по следния начин: „*Стигна се до трудно договаряне по отношение на селскостопанските продукти и имаше случаи, когато съдбата на това изключително важно политическо и икономическо споразумение зависеше от квоти и мита, покриващи 100 тона череши или краставици*.“<sup>12</sup> Самите преговори са зависели от разпределението на квоти, които да гарантират сигурен пазарен дял на вече намиращите се вътре в ЕС производители. В същото време несигурността по това как средствата по ОСП ще се разпределят пречи да бъде изготвена ясна обща позиция на държавите членки, според която политиката на условност да се приложи.

Успоредно на неяснотата в самия ЕС, българските интереси също не биват адекватно представени и следователно защитени в хода на преговорите. По сумите на един от респондентите „*Ako не беше Полша... ние въобще нямаше да можем да имаме позиция по глава „Селско стопанство“... Ние взехме чисто наготово от Полша позицията по глава „Селско стопанство“, която там беше изготвена с участието не само на всички ключови министерства, (които имаха отношение към икономика и селско стопанство), но 140 университета и научни института участваха в изготвянето на полската позиция по глава „Селско стопанство“. България я взе наготово.*“ Цитатът говори за три неща:

<sup>12</sup> Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva (2001) Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives, Perspectives on European Politics and Society, 2:1, 79-104

- България не е имала експертен капацитет за изготвяне на официална позиция;
- българското гражданско общество не е било включено, в частност браншовите организации на селскостопански производители, за да представят интересите си предвид факта, че позицията е изготвена от полското таеква;
- нямало е гаранция, че полската позиция е съпоставима с българското стопанство и земеделие, съобразно техните нужди.

Следователно, преговорите по глава „Земеделие“ протичат в дезориентираност от две страни: държавите членки са затруднени с изготвянето на обща позиция, докато България също бива неспособна да представи нуждите на сектора си подобаващо. С подобни предпоставки един от респондентите заявява: „*Това беше наистина Херкулесова задача и аз смея да твърдя, че въпреки сложността, въпреки неопитността на всички ни (защото това се правеше за пръв път, това е уникален опит, който трупахме в момента, пък и сложността на всичко), успяхме да постигнем абсолютния максимум.*“

Нуждата за транспортиране на огромно количество европейско законодателство по политика, която е кризисна в момент на разширяване, създава предпоставки за непредвидени последици, бидейки интегрирана в сектор, чиито специфики са били представени през чужда призма. Подобна ситуация изглежда неизбежна в условията на административен кадрови недостиг и множество кратки срокове, приложени на практика за българското производство.

## **Енергетика**

### **Защо сектор „Енергетика“ да е проблематичен в България?**

В България енергетиката представлява проблемна сфера за интеграцията на страната в Европейския съюз още по време на преговорния процес, което ще бъде разгледано по-подробно в следващите части на анализа. Важно е обаче да се отбележи, че все още се наблюдават част от онези проблеми и към днешна дата. Още през 2013 г. Дик Рош, бивш министър по европейските въпроси на Ирландия, пише: „*Преглед на Европейската комисия от 2013 г. на българския енергиен сектор отбелаза, че „високата енергийна интензивност, ниската енергийна ефективност и недостатъчната екологична инфраструктура възпрепятстват бизнес дейността и конкурентоспособността“.<sup>13</sup>*“ А наблюденията от този преглед остават валидни и до днес.

Години по-късно България продължава да се сблъска с проблеми при развитието на частния сектор в областта на енергетиката. Наблю-

---

<sup>13</sup> News.bg (2023). *Докладът на ЕК за България за 2023 г. е ужасен, пише ирландски министър, договарял условията за България в ЕС.* Извлечено на 23.05.2024 г. - news.bg

гава се противопоставяне на реформи относно приватизацията на държавни енергийни предприятия, които контролират българските електроенергийни активи, включително производството и преноса на електроенергия. Това води до проблеми и с Европейската комисия, която в края на 2018 г. глобява групата БЕХ (Български енергиен холдинг и неговите дъщерни дружества Булгаргаз и Булгартрансгаз) за блокиране на достъпа до ключова инфраструктура за природен газ в България.<sup>14</sup>

В същото време интензивните климатични промени допълнително налагат необходимостта от нови и актуални реформи, които ЕС поставя като цели за страните членки. В тази връзка енергийният сектор в България се сблъска с множество конфликти с Европейската комисия. Няколкократно ЕК предявява искове срещу България по отношение на енергийната политика поради българските слаби и непостоянни мерки относно качеството на въздуха<sup>15</sup> и негарантиране развитието на възобновяеми източници<sup>16</sup>, както и предупреждения за неясна визия и липса на план в областта на енергетиката.<sup>17</sup>

### **Развитие на енергийната политика на ЕС и отношението ѝ към българската енергетика**

Темата за енергийната политика на Общността става актуална след създаването на вътрешния пазар - тогава, когато на практика се свързва с политиката за околната среда, транспортната политика и политиката за конкуренцията. Това е така, тъй като със създаването на единния пазар има нужда да се хармонизират различните енергодобивни структури на континента и да се гаде на потребителите възможност за избор на енергиен доставчик. Освен това чрез тази политика се стимулира добивът на енергия от възобновяеми енергийни източници и се следи за сигурността на ядрените централи. С договора от Амстердам енергийната политика официално става част от дейностите на ЕО (чл. 3 на ДЕО). От 1997 г. до днес все повече се работи за по-добра координация в съвместното търсене на подходи от страните членки за решаване на проблемите в сектора.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> News.bg (2023). *Докладът на ЕК за България за 2023 г. е ужасен, пише ирландски министър, договарял условията за България в ЕС*. Извлечено на 23.05.2024 г. - news.bg

<sup>15</sup> Чубаликова, Б. (2019). *ЕК съди България заради неспазване на стандартите за качество на въздуха*. Извлечено на 23.05.2024 г. - www.investor.bg

<sup>16</sup> Официален уебсайт на Европейския съюз (2023). *Комисията решава да предъви искове срещу БЪЛГАРИЯ и СЛОВАКИЯ пред Съда на Европейския съюз, за да се гарантира развитието на енергията от възобновяеми източници*. Извлечено на 23.05.2024 г. - ec.europa.eu

<sup>17</sup> Димитрова, Й. (2023). *България получи предупреждение от ЕС за липса на визия за енергетиката*. Извлечено на 23.05.2024 г. - www.dnevnik.bg

<sup>18</sup> Паргов К. (2021). *Исторически анализ и оценка на енергийната политика на Европейския съюз в началото на ХХI век* - dlib.uni-svishtov.bg

Преди източното разширяване да стане значим въпрос в рамките на Европейския съюз, енергетиката не е основна причина за тревожност. Когато наближава моментът за преговаряне със страните кандидатки, ярената безопасност обаче се явява като едно от условията за започване на преговори с някои от тях, включително България с нейните реактори в АЕЦ „Козлодуй“. Това изискване произтича от наличието на атомни електроцентрали на територията на кандидатки, построени със съветски реактори, което води до няколко вътрешни конфликта между страните членки. Ключовият от тях обаче е свързан с позицията на Австрия, която поради националните си интереси и географското си положение се явява твърд противник на приемането на нови страни, служещи със съветска технология.<sup>19</sup>

Тези доводи свидетелстват, че политиката на условност бива силно повлияна от поставените от държавите членки изисквания по време на преговорите. Друг респондент заянява: „...понастоящем Комисията бави преговорите или изисква неща, които политически ти е трудно да ги приемеш. Имаеш трудни въпроси. АЕЦ-а беше един от малкото, всъщност, които излизаха в публичното пространство и затова имаше и всякакви спекулации - как сме затворили главата, кой бил отстъпил на Брюксел, кой е затворил реакторите и така напатък.“ Тези спекулации създават зависимост между начина на промичане на преговорите и действията на енергийните производители в България, след като членството е вече факт.

През 2015 г., в отговор на искане на държавните и правителствени ръководители, Комисията представя стратегия, която има за цел обезпечаването на сигурна и устойчива енергия на достъпни цени за Европа и нейните граждани. Стратегията се основава на четири основни стълба: енергийна сигурност, интегриран вътрешен енергиен пазар, декарбонизация на икономиката и научни изследвания и иновации. През 2016 г. Комисията представянакем от законодателни предложения, озаглавен „Чиста енергия за всички европейци“, с който се цели да бъде изпълнена въпросната стратегия. До май 2019 г., на практика след приемане на всички необходими законодателни актове, съдържащи се в пакета, изграждането на енергиен съюз става факт.<sup>20</sup>

Въпреки това България не изглежда да преследва последователно същите приоритети като посочените в стратегията. От една страна, това се дължи на липсата на конкретни мерки за либерализиране на енергийния сектор в страната. Следователно интегрирането му на европейския единен пазар е преднамерено преустановено поради политически интереси.

<sup>19</sup> Велева-Евтимова, М. (2018). Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати.

<sup>20</sup> Официален сайт на Съвета на Европейския съюз и Европейски съвет. Енергиен съюз - [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

На второ място, българските граждани нямат възможността да избират енергийния си доставчик. Държавната политика отново не предвижда мерки към промяна на това обстоятелство. Към момента енергийният пазар представлява олигополно разпределение на българската територия между няколко основни производители на ток.

На трето място, стремежът за декарбонизация на икономиката също не намира нужната подкрепа от икономическите агенти. За втори път Европейската комисия предявява иск срещу България пред Съда на Европейския съюз заради замърсяване на въздуха. В страната трайно се превишават пределно допустимите норми за замърсяване със серен дбуокис. През април 2017 г. страната е била осъдена заради прекомерното запрашаване на въздуха в редица общини и са били поставени изисквания за вземане на мерки за намаляване на фините прахови частици. През ноември 2018 г. става ясно, че България е постигнала много малко за подобряването на качеството на въздуха, вследствие на което, Брюксел ѝ дава два месеца срок за преодприемане на реални мерки или отново ще бъде гадена под съд, като този път ще се иска налагането на глоба.<sup>21</sup>

Вследствие от това българската енергетика се сблъска със затруднения и във връзка с изготвянето на своя национален план в областта на енергетиката и климата (НПЕК), обхващащ период от 10 години, който страните членки трябва да представят във връзка с регламента за управление на енергийния съюз, като според Европейската комисия в плана на България липсва ясна визия за посоката на енергетиката, както и анализи и прогнози, необходими за постигането на заложените цели.<sup>22</sup>

Избухването на конфликта в Украйна бележи нов етап от развитието на енергийната политика на ЕС, тъй като до тогава основните източници на енергия за Европейската общност биват Русия и Близкия изток - икономически субекти, които използват енергийната си значимост като средство за постигане на геополитически цели. От средата на 2021 г. цените на енергията стават колебливи, което води до опасения за спиране на енергийните доставки. Спреният внос от Русия за няколко държави членки прави тези опасения още по-сериозни. През март 2022 г. лидерите на 27-те подписват Версайска декларация, която цели постепенното постигане на независимост от руските изкопаеми горива. През май същата година Европейският съвет постига съгласие по забрана на 90% от вноса на руски нефт до

<sup>21</sup> Mediapool.bg (2019). ЕК съди България заради замърсяващи ТЕЦ-ове. Извлечено на 24.05.2024 г. - [www.mediapool.bg](http://www.mediapool.bg)

<sup>22</sup> Димитрова, Й. (2024). Къде ви е анализът: Еврокомисията върна с поправки българския енергийен план. Извлечено на 24.05.2024 г. - [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg)

края на годината, с временно изключение за сировия нефт, доставян по тръбопроводите.<sup>23</sup>

България е изключение от тази забрана. Тя продължава да внася руски петрол по море до пълната забрана за внос, която влиза в сила от 1 октомври 2024 г. За останалите страни членки забраната важи от 2022 г.<sup>24</sup> Подобна дерогация свидетелства за несъвместимостта на Европейската енергийна политика с интересите на българския сектор. Някои от източниците на тази несъгласуваност биха могли да бъдат проследени чрез анализ на преговорния процес по глава „Енергетика“.

### **Присъединителни преговори по глава „Енергетика“**

В хода на преговорния процес България се сблъска с известни затруднения във връзка със затварянето на глава „Енергетика“. В емпиричния анализ бяха открити 8 позовавания от респондентите относно преговорната глава, като шест от тях я определят като трудна, а двама - като лесна.

Глава „Енергетика“ бива определена като лесна от някои интервюиранци, защото „...*тя беше отворена 2001-ва година в края и беше затворена в края на 2002-ра година, тоест, преговорите не са били кой знае колко дълги.*“ Късите преговори са изненадващи предвид основната трудност за преговарящия един, а именно темата по затварянето на реакторите на АЕЦ „Козлодуй“, които, както стана дума по-горе, са амакувани с доводите за неизправността на съветската техника след случилото се в Чернобил.

Въпреки че самата Международна агенция за атомна енергия в оценката си определя реакторите за годни, това не възпира страните членки от политическите им претенции. Един от респондентите твърди: „*Може следващите десет години да работят. Но за съжаление обаче, когато гойде време да се преговаря, натискът беше огромен от страна на Франция. По понятни причини и тогавашният главен преговарящ малко се огъна и ги затвориха много бързо.*“ от което проличават и реалните предпоставки за бързото затваряне на главата. Остава да бъде анализирано какви са причините за бързото „огъване“ и последиците от него за българския енергийен сектор към днешна гама, и най-вече - има ли връзка между тези последици и проблематичността на България със спазването на целите на Европейската енергийна политика.

<sup>23</sup> European Council. (2022, March 11). *Impact of Russia's invasion of Ukraine on the markets and EU response*. Council of the European Union. - <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>

<sup>24</sup> European Council. (2022, June 3). *Council Regulation (EU) 2022/879 on the prohibition of imports of Russian oil and petroleum products*. Council of the European Union. - <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/879/oj/eng>

Според респондент от евроинтеграционния екип преговарящите са били разделени на две школи. Първата е била школата на интеграторите, които са били склонни да приемат всички условия, стига страната трайно да се прикачи към западноевропейската цивилизация. С цитат на Меглена Кунева интервюираният заявява: „Германците казват така: „*Ako искате да сте богати като нас, правете като нас*“. Всъщност, какво различно иска да прави България от Германия. *Ako можем всичкото да го правим точно както Германия, най-добре.*“ При преговорите, водени от поддръжниците на тази школа с немската делегация, свързани с държавните помощи за предприятията, респондентът описва нагласите по следния начин: „*И без да сме ви питали, нашият екип също смята, че не трябва да има държавна политика на помощи. Ние даже сме по-добри и по-ортодоксални икономически от вас и няма нужда вие да ни казвате, че не трябва да имаме държавна помощ.* Така че според мен по-правилният начин беше горе-долу всички министерства да разсъждават по този начин. Не ни трябват никакви велики, примерно, украински политики, които да ни правят по-различни от останалите.“ Тези разбирания за преговорния процес до голяма степен предопределят въпросното „огъване“ посредством на влиятелни страни членки като Австрия. В допълнение френският интерес за замварянето на блоковете е бил не по-малък, предвид сериозните инвестиции на френски банкери в ядрените реактори на Румъния, които са щели да срещнат сериозна конкуренция в лицето на козлодуйските блокове.<sup>25</sup>

Въпросните „украински политики“ описват вижданятията на втората школа преговарящи, които са смятали, че България е специална по своята същност и поради тази причина са негодували от замварянето на блоковете, какъвто реално е бил случаят и с много други бивши съветски сателити. „*Нашата държава е много специална. Те, чужденците, изобщо не ни познават, изобщо не ни разбират. За нас е много важно да имаме никакви много различни политики.*“ Респондентът контрира втората школа, твърдейки, че „...според мене държавите, ако искат да са част от Европейския съюз..., не трябва да се правят на много големи патриоти, на много специални, на много велики. Бойко Борисов има изказвания по този въпрос - как всички на Балканите сме най-велики, по-велики и затова сме накрая най-изостанали и най-бедни. Напълно споделям това твърдение... За нас е толкова много важно да се включим в старите реактори на „Козлодуй“, които са най-лошото качество в Европа, но за нас това е по-важно от това да сме част от западната цивилизация. Всъщност ние така и така не искаме да сме част от западната цивилизация, а ако няма какво друго да измислим, ще измислим АЕЦ „Козлодуй“. Нали, ако не беше това, щеше да бъде

<sup>25</sup> Велева-Евтимова, М. (2018). Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати.

*ТЕЦ „Варна“? Винаги има какво... Ама за нас е много важно да имаме замърсяващи централи в Марица изток. Значи за нас е част от нашата национална същност да копаем лошокачествени въглища и да тровим хората в Стара Загора“.* Следователно, цивилизационният избор на страната е направил неизбежна позицията на компромисно решение за замваряне на блоковете. Въпросът е дали ефектите от това замваряне имат връзка с трудностите на България да следва целите на европейската енергийна политика днес. Анализът твърди, че подобна зависимост има.

На първо място, замварянето на блоковете е било следствие от липса на избор, а не толкова от преодоляването на балканския патриотизъм. Даването на България под съд от Европейската комисия за неспазването на екологичните изисквания свидетелства, че страната продължава да се противи на оптимизирането на своите енергийни производствства. Също така, недостатъчният прогрес в имплементацията на възобновяеми източници в практиката и липсата на усилия за изготвяне на енергиен план от страна на правителството допълнително свидетелства за слабата ангажираност.

На второ място, замварянето на блоковете занижава енергийната производственост на страната. Изискванията по Зелената сделка допълнително ограничават нейната конкурентоспособност. Това говори, че след големия компромис с АЕЦ „Козлодуй“ вследствие на политиката на условност, България трябва допълнително да усложни производството си, което в комбинация с патриотичните нагласи, маскиращи икономическите интереси на българските олигархични кръгове, създава негативно отношения към Европейската енергийна политика. Подобен извод е обяснение и за незадоволителния енергиен план на страната, която продължава с опитите си да бъде „изключение от правилото“.

Накрая, практиката на ЕС за газова диверсификация от Русия, която става приоритет за европейската енергийна политика, нанася трети удар по сектора, предвид българското възприятие по нейното спазване, породено от особените българо-руски отношения. Това бива показвано през нуждата на България да си служи с 2 години преходен период за въвеждане на забраната по вноса.

## **Заключение**

Установява се, че има връзка между проблемите на енергийния сектор днес и начина, по който преговорите са протекли, точно както е случаят и с глава „Земеделие“. България не е по-специална от гледна точка на енергетиката, защото не само тя е била принудена да замвори реакторите си, а от гледна точка на земеделието – защото не само тя е била предимно аграрна с изоставащ, нуждаещ се от субсидиране, сектор.

Следователно, има доказана взаимосвързаност между представянето на България в съответните сектори и начина на провеждане на политиката на разширяване на ЕС. Основната тежест не е била в изпълнението ѝ през транспортирането на *aquis*, а в спазването на изисквания, които са били според отделните интереси на страните членки, което впоследствие не води до желаните резултати за интегрирането на България в Съюза по нужните европейски стандарти. В същото време, от страна на България има ограничена способност за формулиране на последователна политическа позиция, свързана със стратегически дефицит, включително и заради краткосрочен политически хоризонт.

Политиката на условност е трябвало да се състои в получаването на дата за членство, след съобразно транспортиране на достигненията на правото на ЕС. Въпреки това тя по-скоро е била инструмент за защита интересите на страните членки. Единствено след тяхното гарантиране България е можела реално да бъде присъединена, без значение от напредъкът ѝ по транспортирането, което въсъщност е било валидно и за останалите страни от ЦИЕ. Това довежда до компромисни решения, чийто резултат е неизпълнение на европейските изисквания във вългосрочна перспектива.

Последователното транспортиране на правото на ЕС и поддържането на справедлив преговорен процес, лишен от прекомерна политизация, подръжваща мотивацията за достигането на европейския стандарт, биха спомогнали за секторна стабилност на бъдещите страни членки. Политиката на условност трябва да представи ясни критерии, чието качествено изпълнение да води до конкретни резултати. По този начин политиката на разширяване би оптимизирала своята продуктивност, допринасяйки за пълноценно присъединяване на нови страни към ЕС.

## Библиография

1. Емпиричен материал, *Интервюта на ключови участници в евроинтеграционния процес на България*, Жан Моне Център за високи постижения, Катедра „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ - [jeanmonnetexcellence.bg](http://jeanmonnetexcellence.bg)
2. Областна дирекция „Земеделие“ - Хасково (2017) *БАБХ започна набирането на преби за двойни стандарти и от българския пазар*. Извлечено на: 22.05.2024 г. - [www.mzh.govment.bg](http://www.mzh.govment.bg)
3. Национален статистически институт. (2022). *Младежка заетост в България: Данни и анализи*.
4. Силвия Петрова (2023). *ЕС решава: глифозат - да бъде или да не бъде*. Извлечено на 22.05.2024 г. - [offnews.bg](http://offnews.bg)
5. European Parliament. (2024, January 19). *Resolution on the impact of the war in Ukraine on the European economy and the European Union's response* - [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0119\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0119_BG.html)

6. БНР (2023). *Bulgaria is unhappy with the EU aid to support farmers*. Извлечено на 22.05.2024 г. - bnr.bg
7. Блажева, В. (2013). Еволюция на общата селскостопанска политика на Европейския съюз.
8. Council of the European Union. (n.d.). *The common agricultural policy explained*. - <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/the-common-agricultural-policy-explained/>
9. European Commission. (1992). *The MacSharry reform of the Common Agricultural Policy*. - [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)
10. Bureau, J.-C., & Mahé, L.-P. (2008). *The impact of Eastern enlargement on the Common Agricultural Policy*. European Review of Agricultural Economics, 35(1), 69-94
11. Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, УИ „Св. Климент Охридски“, София, стр. 208
12. Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva (2001) *Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives*, Perspectives on European Politics and Society, 2:1, 79-104
13. News.bg (2023). Докладът на ЕК за България за 2023 г. е ужасен, пише ирландски министър, договарял условията за България в ЕС. Извлечено на 23.05.2024 г. - news.bg
14. Чибалигова, Б. (2019). ЕК съди България заради неспазване на стандартите за качество на въздуха. Извлечено на 23.05.2024 г. - [www.investor.bg](http://www.investor.bg)
15. Официален уебсайт на Европейския съюз (2023). *Комисията решава да предядви искове срещу БЪЛГАРИЯ и СЛОВАКИЯ пред Съда на Европейския съюз, за да се гарантира развитието на енергията от възобновяеми източници*. Извлечено на 23.05.2024 г. - [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
16. Димитрова, Й. (2023). *България получи предупреждение от ЕС за липса на визия за енергетиката*. Извлечено на 23.05.2024 г. - [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg)
17. European Council. (2022, March 11). *Impact of Russia's invasion of Ukraine on the markets and EU response*. Council of the European Union. - <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>
18. European Council. (2022, June 3). *Council Regulation (EU) 2022/879 on the prohibition of imports of Russian oil and petroleum products*. Council of the European Union. - <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/879/oj/eng>
19. Велева-Евтикова, М. (2018). *Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати*.
20. Mediapool.bg (2019). *ЕК съди България заради замърсяващи ТЕЦ-ове*. Извлечено на 24.05.2024 г. - [www.mediapool.bg](http://www.mediapool.bg)
21. Димитрова, Й. (2024). *Къде Ви е анализът: Еврокомисията върна с поправки българския енергиен план*. Извлечено на 24.05.2024 г. - [www.dnevnik.bg](http://www.dnevnik.bg)
22. Паргов К. (2021). *Исторически анализ и оценка на енергийната политика на Европейския съюз в началото на ХХI век* - [dlib.uni-svishtov.bg](http://dlib.uni-svishtov.bg)
23. Официален сайт на Съвета на Европейския съюз и Европейски съвет. *Енергиен съюз* - [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

# БЪЛГАРИЯ И ЕС – ИСТОРИЧЕСКИ ПЪТ И НАСТОЯЩИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПРЕДСТАВЕНИ ЧРЕЗ ПОДГОТОВКАТА ПО ПРЕГОВОРНИТЕ ГЛАВИ „ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЯ“ И „СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ“

---

Александра Петрова, Вяра Аврамова, Цветан Янев  
випуск „Алберт Айнщайн“

## Абстракт

*От момента на отваряне на преговорните глави за присъединяване на България към ЕС до днес проблемните области, идентифицирани в предприсъединителния процес, остават актуални. Това предполага връзка между начина, по който е протекла интеграцията на страната по онова време, и настоящите предизвикателства в същите направления. Докладът изследва ефективността на съдебната система, корупцията и икономическата конкурентоспособност, за да анализира как особеностите на предприсъединителния процес в главите „Политика на конкуренция“ и „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ са повлияли на интеграцията на България в ЕС.*

*Докладът си поставя следните задачи:*

*Първо, да изведе характеристиките на преговорите по глави, засягащи развитието на конкуренцията, премахването на монополистичните структури и либерализацията на пазара, както и ефекта от транспортирането на европейско законодателство и административния капацитет.*

*Второ, да направи корелация между горепосочените характеристики и тези на българското членство в ЕС.*

*Методът на работа включва изследване на три вида източници – научни текстове, емпиричен анализ на 46 дълбочинни полуструктурни интервюта с участници в предприсъединителния процес и съвременни информационни канали.*

**Ключови думи:** България, ЕС, правосъдие и вътрешни работи, конкуренция, преговорни глави, политики

## **Увог**

Процесът на присъединяване на България към Европейския съюз (ЕС) разкрива редица предизвикателства, които продължават да бъдат нерешени. Проблемните области, идентифицирани по време на пред-присъединителния процес като неефективността на съдебната система, корупцията и нелоялната конкуренция в енергийната индустрия, остават актуални и днес. Това постоянно предполага, че начинът, по който са били замваряни ключови преговорни глави, е позволил тези слабости да останат нерешени и да се задълбочат в настоящето. Този доклад анализира подготовката на България по главите „Политика на конкуренция“ и „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ - едни от най-проблематичните в преговорния процес. Изследва се как механизмите за покриване на копенхагенските критерии и тези, целящи европеизацията на страната, са повлияли на интеграцията на България в ЕС. Поставя се въпросът дали настоящите трудности в конкурентоспособността и правната система могат да бъдат проследени до подготовкителния за членство период.

Ефективността на политиката на разширяване на ЕС е предмет на академичен дебат вече повече от десетилетие, особено във връзка с трудностите при интегрирането на страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ). Тези трудности се коренят в значителните структурни различия в икономическите, политическите и правните системи на новоприетите държави<sup>1,2</sup>. Цел на доклада е да допринесе за разясняване на недостатъците на политиката за разширяване, като изследва взаимодействието между България и ЕС по време на последната фаза от процеса на разширяване - преговорите за членство. Тази цел отразява историческия контекст на процеса. Източното разширяване е второто разширяване на Европейския съюз, а не на Европейските общиности (ЕО), както и първият случай, при който се присъединяват държави с различна правна, икономическа и политическа система. Предишните разширявания са включвали единствено икономически въпроси, а поради еднаквото политическо и структурно естество на приемащите и на присъединявящите се страни този процес не представлява такова предизвикателство като този със СЦИЕ.

ЕС е същностно различен в сравнение с Европейската икономическа общност (ЕИО). ЕИО представлява икономически съюз с изграден вътрешен пазар и свободно движение, докато ЕС е съвсем различна политическа конструкция, включваща обща външна политика и политика на сигурност, правосъдие и вътрешен рег, икономически и паричен съюз

<sup>1</sup> Велева-Ефтимова, М. (2018). *Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати (политически пачуърк)*. УИ „Св. Климент Охридски“

<sup>2</sup> Попова, Л. (2024). *Пъзелът на българската интеграция в ЕС*. УИ „Св. Климент Охридски“

и други общи политики, което разширява полето на взаимодействие, иначе казано, усложнява интеграционния процес.

Методът на работа включва анализ на преговорите по трудните глави, разглеждане на причините за тяхната сложност за България, както и на настоящите проблеми, които продължават да се проявяват в тези направления. Източниците, използвани в изследването, включват научни текстове, емпирични източници (46 дълбочинни полу-структурирани интервюта с участници в българския преговорен процес), както и официални документи от Европейската комисия<sup>3</sup>, които предоставят информация за процеса на интеграция на България към ЕС.

## **Особености на подготовката по преговорна глава 6 „Политика на конкуренция“**

Политиката на ЕС за защита на конкуренцията съществува още от Римските договори, тъй като е фундаментално важна за функционирането на либерален вътрешен пазар. Правилата важат във всички страни - членки на ЕС, за всички организации, извършващи икономическа дейност, като националните съдилища са тези, които ги защищават<sup>4</sup>. Снага към изключителните компетенции на ЕС.

Основните ѝ цели са да предотврати антконкурентни практики, да гарантира свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора, както и да защитава интересите на потребителите. Основните аспекти на политиката за конкуренция в ЕС включват:

1. Антконкурентни споразумения: Член 101 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) е ключов в този контекст. Примери за такива споразумения включват фиксиране на цени, ограничаване на производството или разпределение на пазари.
2. Злоупотреба с доминиращо положение: Член 102 от ДФЕС забранява на предприятията с доминиращо пазарно положение да злоупотребяват с това положение, като налагат несправедливи цени, ограничават производството или създават пречки за навлизане на нови конкуренти на пазара.
3. Контрол върху сливания и придобивания: Целта е да се предотврати създаването на доминиращи структури, които могат да ограничат конкуренцията.
4. Държавна помощ: Член 107 от ДФЕС дефинира условията, при които държавната помощ е допустима, като например помощ,

<sup>3</sup> <http://jeanmonnetexcellence.bg/archive/>

<sup>4</sup> Политика в областта на конкуренцията | Информационни фишове за Европейския съюз | Европейски парламент. (n.d.). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/82/konkurrensepolutik>

която наಸърчава икономическо развитие в по-слаборазвити региони или подпомага проекти от общ интерес.

Преговорна глава „Политика на конкуренция“ е отворена за България през март 2001 г. и е затворена през юни 2004 г., което я прави най-продължителна спрямо останалите глави.<sup>5</sup> Към момента на започване на работа по нея България все още не е със статут на „функционираща пазарна икономика“, а затварянето ѝ изисква приключване на редица трудни въпроси, обхванати от други преговорни глави, като „Енергетика“ и „Селско стопанство“.

Въпреки че в копенхагенските критерии за първи път е формулирано изискването за наличие на пазарна икономика, способна да издържи на конкуренцията във вътрешния пазар, този въпрос възниква преди източното разширяване. Проблемът с икономическата способност на страните кандидатки да се справят с конкурентния натиск се появява още при преговорите с по-слаборазвитите икономически държави като например с Ирландия<sup>6</sup> по време на първото разширяване на ЕО.

СЦИЕ представляват особено предизвикателство пред адаптирането на правилата за конкуренция в общия пазар. Доминираща историческа тенденция в страните от региона е съпротивата срещу външна намеса, свързана с опитите за защита на политическата независимост и културната идентичност, което в комбинация с желанието за икономически подем прави процеса на интеграция в ЕС труден. Тази съпротива е наблюдавана в различни исторически периоди – от борбите срещу доминиращите империи (Османска, Австро-Унгарска, Руска, Германска) през XIX и началото на XX век до опитите за ограничаване на външното влияние по време на Студената война и периода на преход към демократия. Изискването за функционираща пазарна икономика, способна да издържи на конкуренцията във вътрешния пазар, е трудно за изпълнение именно заради социалните и икономически особености на СЦИЕ. Тяхната история показва напрежение между стремежа към икономически подем и желанието за политическа независимост. В редица случаи политическата независимост е била приоритет за средните класи, които често са се сблъсквали с липсата на финансови ресурси за изграждане на модерна икономическа структура. Това е възпрепятствало създаването на устойчива връзка между тези два приоритета. Модернизацията, когато се е случвала извън региона, нерядко е била възприемана като външна намеса, срещу която обществата са проявявали съпротива<sup>7</sup>. В резултат на това, въпреки усилията за модерни-

<sup>5</sup> Димитров, Г. (2023). *Как България се промуши в Европейския съюз. Том 2*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

<sup>6</sup> Moxon-Browne, E. (n.d.). *From isolation to involvement: Ireland. European Union enlargement. A Comparative History*; p. 70-92.

<sup>7</sup> Inotai, A. (2003). *The enlargement of the European Union*: p. 80-89. Oxford: Oxford University Press.

зация, тези страни не са успели да изградят необходимата икономическа структура и институции, които да гарантират конкурентоспособност в рамките на европейския пазар.

Особеностите на политическото развитие на България утежняват допълнително тези предизвикателства. Историческите фактори, включително липсата на модернизация чрез развитие на свободен пазар, допринасят за оформянето на специфична социална и политическа среда. Българското общество се характеризира с дълбоко вкоренени егалитарни нагласи и тенденция към централизирано управление. Тези характеристики, възникнали в резултат на историческото развитие, са подсилени от фактори като земеделския характер на населението, слабото развитие на пазарните механизми, липсата на демократични традиции и патриархалната култура, наследена от османския период.<sup>8</sup>

В този контекст Българската комунистическа партия (БКП) играе централна роля в модернизацията на българското общество и икономика. Комбинацията от тези фактори с агаптичния стил на управление на Тодор Живков създава условия, при които възможностите за вътрешна промяна остават ограничени и често не са възприемани като желани от значителна част от обществото.

Проблемите на СЦИЕ, произтичащи от техния исторически път, са помнърдени и през интервюата на участници в процеса. В 4 от 39-те проведени интервюа с участници в предприсъединителния процес, но за сметка на това като единствения пряко назован пример, се споменава случаят с „Кремиковци“: „Аз имах много драматични моменти, включително и с моите колеги, министри на икономиката, защото не можеш да даваш държавна помощ на Кремиковци (ако видяхме впоследствие, то не се оказа жизнеспособно предприятие), ако искаш да имаш свободна конкуренция. Тоест, давайки държавна помощ, всъщност поставяши в неравноправни условия участниците на пазара и в много случаи това се оказва една бездънна яма.“ (Интервю с респондент №16) Това е най-яркият пример за нежизнеспособно държавно предприятие, което трябва да бъде закрито в резултат на присъединяването на България към ЕС и участието ѝ в общия пазар. През по-голямата част от съществуването си то работи на загуба, като очелява благодарение на държавни помощи. Това отразява както лошото управление на предприятието, така и изкривените пазарни условия, съчетани с интересите на олигархични кръгове.

За част от гражданите предприятията е символ на „социалистическа гордост“ и индустриски напредък на България, докато за други

<sup>8</sup> Станчев, К. (n.d.). *Анатомия на прехода. Столанската политика на България от 1989 до 2004: Vol. I. Пуки от реформите от 1990 до 2004 г.* Ciela

то е замърсител на въздуха и „остатък от миналото“. Двете противоположни гледни точки водят до масови промеси от страна и на двете групи. Тези обществени напрежения затрудняват процеса на реформиране, като създават политически и социални препятствия пред закриването на „Кремиковци“.

В контекста на преговорите по глава „Политика на конкуренция“ тези трудности придобиват още по-голяма тежест, тъй като наличието на предприятията като това се разглежда като тест за готовността на страната да приложи правилата на свободния пазар. Затова социалното и икономическо съпротивление срещу подобни промени не само забавя реформите, но също така изостря противоречията между ангажиментите, поети към ЕС, и вътрешната политическа и обществена действителност.

Превръщането на досегашните държавни предприятия в частни бизнеси изисква създаването на изцяло нова класа от предприемачи и собственици по начин, който трябва да бъде решен и оправдан политически. „Изобретяването“ на предприемачска класа (т.е. на несъществуваща преди това категория, която сега трябва да участва в пазарната конкуренция въз основа на права на собственост) е задача, която нито един от предишните присъединителни процеси на ЕИО/ЕС не е трябвало да изпълни. Участниците в преговорния процес отчитат този недостатък гори по това време: „Тук не е проблемът ролята на държавата и формата на собственост. Проблемът е начинът, по който работи системата. То продължава да има много бизнеси, които се въртят само и единствено от публичните пари - ако има обществени поръчки, европейски средства и не знам какво, ще има бизнес, ако ги няма - няма интерес.“ (Интервю с респондент №7). Тази характеристика обаче не е уникална за България, а важи като цяло за СЦИЕ.<sup>9</sup>

Задачата, пред която са изправени държавите кандидатки, е не само да стабилизират националните икономики, но и да изградят нова система, която да осигури тяхното ефективно функциониране. Това включва трансформация на социалистически граждани, които досега са били икономически пасивни и лишени от право на частна собственост върху средства за производство, в активни участници в частния сектор, готови да се адаптират към пазарните условия и да поемат ролята на предприемачи. Политическият модел стъпва на икономическия, следователно преходът към пазарна икономика изисква и изцяло нов политически модел, който няма пресечни точки с предишния. Пробаленият опум да се създаде пазарна икономика с преоблада-

<sup>9</sup> Offe, C. (1991). *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe, Social Research* (Vol. 58/4).

ваша държавна собственост и повсеместна намеса на правителството, тоест реформата да бъде бавна и постепенна, но с по-малко жертви, предизвиква най-голямата финансова криза в историята на страната.<sup>10</sup>

Паралелно с реформите възниква обществено недоволство, което обаче не може да бъде обобщено като стремеж към възстановяване на старата система. То често отразява социални и икономически страхове, свързани със загубата на стабилност и сигурност, които предишият режим е осигурявал за определени групи. Съпротивата е разнообразна, като различни части от обществото реагират по различен начин на промените, произтичащи от агантизацията към новото законодателство и европейските стандарти.

Следва да се има предвид, че методът, използван от Европейската комисия за измерване на напредъка в преговорния процес, е преносът на законодателство. Това обаче представлява политически инструмент на ЕС, който цели да гарантира ефективна предприсъединителна подготовка на държавите кандидатки.<sup>11</sup> Възниква проблем с обема на разпоредбите, които трябва да бъдат транспортирани: „В главата „Конкуренция“ например имаме доста голямо по обем законодателство и доста подробно“ (Интервю с респондент №5).

В обобщение, по глава „Политика на конкуренция“ могат да се идентифицират три основни източника на проблеми. Първият е свързан с проблемите на прехода, които включват съпротива срещу необходимите реформи. Вторият източник са мантализитетни нагласи, които противопоставят обществени групи с различни възгледи. Тази съпротива не е само отдолу. Макар да се проявява сред обикновеното население, символи на стария режим като „Кремиковци“ стават причина за напрежение и между политическите и икономическите елити. Третият източник на проблеми е свързан с големия обем на законодателството, което трябва да се транспортира, което значително усложнява процеса на агантизация към изискванията на ЕС.

## **Особености на подготовката по преговорна глава 23 „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“**

Въпросът за наличието и устройството на правната система на ЕС възниква далеч преди източното разширение, като следствие от

<sup>10</sup> Станчев, К. (п.д.). *Анатомия на прехода. Столанската политика на България от 1989 до 2004: Vol. Поуки от реформите от 1990 до 2004 г.* Ciela.

<sup>11</sup> Feldman, R. A., & Watson, M. (п.д.). 2 Enlarging the EU: accession requirements and the central European candidates. *IMF eLibrary*. <https://doi.org/10.5089/9781589060845.071.ch002>

това, че ЕИО, ЕО и ЕС представляват правни пространства, които няма как да съществуват или да се поддържат без всички участници в тях да разполагат с права и задължения, както и със средства да ги защитават.

Новоприсъединявящите се държави трябва да приемат достиженията на правото на ЕС такива, каквито са към момента на влизането в сила на договорите за членство. Това налага значителен обем законодателство, което трябва да се транспортира в националното право. Отличителното за източното разширяване е обаче естеството на това законодателство, тъй като за разлика от предишните разширения, основният фокус, макар в началото да е бил върху икономическите практики, с времето започва да засяга нови полета на правно действие, в които обаче Европейската комисия (ЕК) по онова време няма компетентност. Първите изследвания на присъединителния процес от гледна точка на способността за прилагане на европейските норми започват с канонизирането на СЦИЕ, като последващото членство на тези държави не води до намаляване на интереса, а напротив – разширява фокуса на проучванията към спазването на европейското законодателство от новоприетите държави членки.<sup>12</sup>

Достиженията на правото на ЕС представляват съвкупността от общи права и задължения, включени в правните системи на държавите членки, като съдържанието, принципите и политическите цели на договорите на ЕС, законодателството, приемо за прилагане на тези договори, съдебната практика на Съда на ЕС, както и международните споразумения, сключени от ЕС. Защитата и прилагането на *acquis communautaire* са основополагащи за функционирането на ЕС и са заложени в основните договори на Съюза като Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз. Тези договори определят правната рамка, в която държавите членки са задължени да спазват и прилагат достигненията на правото на ЕС.<sup>13</sup>

Достиженията на правото на ЕС обхващат различни области, които са тематично организирани в преговорните глави. Глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ се фокусира конкретно върху ключови аспекти като ефективността на съдебната система, борбата с корупцията, организираната престъпност, миграцията и управлението на границите. В този смисъл не цялото *acquis communautaire* е предмет на тази глава, а само тези части, които са пряко свързани с правовия рег и сигурността в ЕС.

<sup>12</sup> Gateva, E. (2018). *European Union enlargement Policy*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.504>

<sup>13</sup> Достижения на правото - EUR-Lex. (n.d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>

Преговорната глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ е отворена за България през юни 2001 г. и е затворена през октомври 2003 г., което я прави една от най-дълго преговаряните. При нея се отклояват две ключови особености: от една страна, значителната трудност, която участниците в преговорния процес изпитват поради машаба и сложността на необходимите реформи, и от друга – осъзнаването, че тези трудности са неизбежни. Както отбелязва един от респондентите: „Естествено, най-трудни бяха главите „Правосъдие и вътрешни работи“, които и досега за всичките страни кандидат членки, които кандидатстват за членство в ЕС, продължават да бъдат основният проблем, тъй че и това е естествено.“ (Интервю с респондент №12)

Съдържанието на главата обхваща ключови области, свързани с функционирането на съдебната система, правоприлагането, миграционните политики, охраняването на границите, както и борбата с корупцията и организираната престъпност. В случая с България ЕК поставя специален акцент върху две основни проблемни области – корупцията и организираната престъпност, които са идентифицирани като сериозни препятствия за ефективното прилагане на правото на ЕС.

Докладите на ЕК за напредъка на България през предприсъединителния период подчертават слабости в независимостта и ефективността на съдебната система, липсата на отчетност в правоохранителните органи и недостатъчния капацитет за противодействие на престъпността. Например, в годишния доклад за 2002 г. (COM(2002) 624) се отбелязва напредък в приемането на законодателство, но също така и недостатъци в прилагането му, както и липса на резултати в борбата с високопоставената корупция. Тези предизвикателства, наред с други, формират основата на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който е наложен на България след присъединяването ѝ към Европейския съюз, с цел да се осигури продължаващ мониторинг и подкрепа за справяне с нерешените проблеми в правосъдието и вътрешния рег.<sup>14</sup>

Тези недостатъци в съдържанието и прилагането на глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ ясно показват, че реформите, които България трябва да извърши, изискват не само законодателни промени, но и дълбока трансформация в начина, по който функционират институциите и държавният апарат. Това изисква цялостна реорганизация на управленската структура и под-

<sup>14</sup> OPOCE. (n.d.). EUR-LEX - 52002DC0624 - EN. [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A52002DC0624%3AEN%3AHTML&fbclid=lwY2xjawlC6FleHRuA2FlbQlxMAABHZQUqGEKW9WYgZIE93eF8-iUlo-qDdQAawHGAmomdlARtXgBCQjzp5hmKw\\_aem\\_SKs6NyqmXdqyXleSl7Dx4g](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A52002DC0624%3AEN%3AHTML&fbclid=lwY2xjawlC6FleHRuA2FlbQlxMAABHZQUqGEKW9WYgZIE93eF8-iUlo-qDdQAawHGAmomdlARtXgBCQjzp5hmKw_aem_SKs6NyqmXdqyXleSl7Dx4g)

хода към вземането на решения, което се оказва предизвикателство за българското правителство.

Задачата да се създаде изцяло нова структура на държавно устройство, както и промяната на механизма, по който се работи във всяка институция, изглежда неразбрана по естество от българското правителство. През януари 2000 г. в рамките на държавното управление на България е създадена нова институционална рамка на три нива за подпомагане на европейската интеграция. Тази рамка включва централни координационни звена и цели по-силна хоризонтална координация между министерствата, но ръководна роля има Министерството на външните работи, през което трябва да мине всяка преговорна глава, дори тя по смисъл да принадлежи на друго министерство. Създадени са 31 работни групи, координирани от новия отдел за европейска интеграция и връзки с международните финансово-институции към Министерски съвет. Министър-председателят председателства Съвета за европейска интеграция на министерско ниво, който контролира работата на Координационния съвет на ниво заместник-министър. Парламентарната комисия по европейските дела отговаря за парламентарния надзор и проекто-законодателството.<sup>15</sup> По всичко личи, че процесът, който съпровожда реформата, т.е. който трябва да доведе до промяна в начина на вземане на решения, на функциониране на държавния апарат и на икономическото, политическото и институционалното устройство се разглежда като външнополитически процес, който не се нуждае от системна реформа.

От своя страна ЕК не разполага с друго средство за установяване на напредък по преговорните глави, освен преносът на законодателството. От тази гледна точка въпросът не е дали европейското законодателство се транспортира, а доколко се интерпретира и прилага в същността си, предвид факта, че не води до промяна във функционирането на правораздавателната система или във вътрешния рег на страната. Изпъкват области, в които България към този момент не е имала национално законодателство и в които европейското се транспортира без в страната да съществуват органи, които да могат да се занимават със съответните въпроси: „Да речем, защитата на потребителите – по европейското законодателство потребителите имат определени права. (...) Докато в България дори на законово ниво в началото изобщо нямаше такива разпоредби.“ (Интервю с респондент №10).

Макар защитата на потребителите да не е част от глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“, тя илюстрира как липсата на предварителна регулация усложнява аган-

<sup>15</sup> Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva (2001) Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives, Perspectives on European Politics and Society, 2:1, 79-104, DOI:10.1080/1570585018458753

тацията. Напредъкът се оказва податлив на субективни възприятия и опум, на фона на който личи проблемът с административния канцелитет и недостига на кадри, разбиращи от европейски въпроси и запознати с принципите на европейската правна система: „Ние нямахме на високо политическо ниво хора, разбиращи тази материя.“ (Интервю с респондент №11) Красноречив в това отношение е фактът, че Върховен административен съд, който да гарантира законосъобразността на процедурния рег и га следи за действията на държавната администрация в ролята ѝ на посредник между институциите и обществото, не е съществувал до 1 декември 1996 г.<sup>16</sup>

Тъй като затварянето на всички преговорни глави е резултат от пренос на законодателство, са създадени бързи процедури, които да позволяват това да се случва в ограничен период от време. Проблемът с главата настъпва тогава, когато законодателните норми се въведат в националната правна система, но няма механизми за тяхното прилагане. Така, от една страна, някои практики в страната стават незаконни, но не спират да се извършват, което компрометира доверието в справедливостта на българското правораздаване, а от друга, не се променя механизъмът на работа в институциите и реална реформа не се извършва.

Освен това, качеството на правосъдието и вътрешния рег е свързано със социалните характеристики на обществото. Гражданските права стават граждански не защото са разписани в някой от източниците на правото, а защото хората се възползват от тях, т.е. липса обществен натиск да се извърши практическа реформа. „Нациите съществуват векове, конституциите - десетилетия, а правителствата и законите - години.“<sup>17</sup> Промяната в България не се случва в посока от долу нагоре, а от горе надолу. Правната реформа променя формата на провеждане на политики, но не и смисъла им по същество, а не е възможно да се създаде нова правна, икономическа или политическа действителност с наследения тип осмисляне на задачите и приоритетите на всички участници. Всъщност, обществото не взема участие в реформата, следователно самото то не се реформира, така че да стане гражданско.

В крайна сметка много българи усещат, че преходът е промекъл по несправедлив начин, а ЕК остава с впечатлението, че България не е била напълно готова за членство и че присъединяването ѝ може да бъде отложено. Един от респондентите споделя: „Там просто те не ни вярваха, че ще направим нещо... Там се пишеха едни стратегии и

<sup>16</sup> Никадм. (n.d.). 25 години от възстановяване на действащата на Върховния административен съд

<sup>17</sup> Виж пак Offe, C. (1991). *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe, Social Research* (Vol. 58/4).

планове за реформи, които и сега се пишат (след годишните доклади на Комисията) и които не се изпълняват. Те не ни вярваха, че ще ги направим тези неща... Накрая беше взето политическо решение - просто си затвориха очите, за да влезем, иначе щяхме още да стоим навън. И всъщност, както показва историята след това, сега моментът не е подходящ за разширяване и ние можехме да си стоим до безкрай навън“ (Интервю с респондент №2).

### **Връзка между главите „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ и „Политика на конкуренция“**

Затварянето на глава „Политика на конкуренция“ и глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ е тясно свързано, тъй като и двете изискват устойчиви структурни реформи и ефективни институции, които да гарантират спазването на европейските стандарти. Глава „Политика на конкуренция“ се фокусира върху създаването на пазарна среда, свободна от монополни практики и незаконна държавна помощ, докато глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ се занимава със създаването на надеждна съдебна система и сигурна правна рамка. Въпреки различния обхват, и двете глави се опират на общи принципи, които подчертават върховенството на правото, прозрачността и ефективността на институциите.

На първо място, глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ предоставя правната основа за прилагане на правилата по глава „Политика на конкуренция“. За да функционира регуляцията на конкуренцията ефективно, е необходимо наличието на независима и добре работеща съдебна система, която да може да санкционира нарушенията. Ако съдебната система е компрометирана или корумпирана, гори най-добре изработеното законодателство няма да бъде приложено адекватно.

Освен това, и двете глави са уязвими от корупционни практики, които могат да подкопаят реформите. Корупцията не само затруднява справедливото прилагане на законите за конкуренция, но също така подкопава общественото доверие в държавните институции, отговорни за тези процеси. Затварянето на глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ трябва да гарантира, че институциите, отговорни за конкуренцията като Комисията за защита на конкуренцията, работят прозрачно и независимо.

Други два ключови елемента са транспонирането и прилагането на законодателство. Докато транспонирането е формален процес на въвеждане на европейските изисквания в националното право, тяхното

ефективно прилагане изисква координация между различни институции. Например, правилата за държавна помощ често изискват съдебен надзор, за да се предотвратят нарушения и да се гарантира, че публичните средства не се използват за поддържане на неефективни предприятия. Липсата на напредък в съдебната реформа затруднява тази координация и ограничава възможността на страната да спазва изискванията за конкуренция.

И накрая, обществените нагласи и доверието играят ключова роля в успеха на реформите по гвете глави. Ако гражданите и бизнесът възприемат съдебната система като несправедлива или неефективна, това ще подкопае усилията за създаване на конкурентен и прозрачен пазар. Следователно напредъкът по глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ е предпоставка за успешното прилагане на правилата по глава „Политика на конкуренция“.

Обобщено, замварянето на глава „Политика на конкуренция“ зависи от напредъка по глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“, тъй като гвете са взаимозависими в своите цели и средства. Липсата на реформи в правосъдието и вътрешния рег не само затруднява прилагането на правилата за конкуренция, но и създава рискове за цялостния процес на интеграция на страната в Европейския съюз.

## **Роля на Европейския съюз**

След като са анализирани някои особености на начина, по който България участва в преговорите по гвете глави, следва да се анализират и действията на ЕС.

В доклада на ЕК за България от 2000 г. се отбележва, че „България е постигнала безспорен напредък по отношение на установяването на функционираща пазарна икономика“, но това да има напредък не е същото като това критерият да бъде покрит. Интересното е, че е единствената страна с такова описание. При анализ на оценките на ЕК може да се установи, че те са предимно качествени, а не количествени и не се базират на цитирани данни, каквито на не малко места е можело да се използват (Например, един от критериите за функционираща пазарна икономика е липсата на значителни препятствия пред влизането и излизането от бизнеса, включително наличието на добре работещи процедури за ликвидация и несъстоятелност, което се разглежда в глава „Политика на конкуренция“. Там се казва, че има предприятия, които работят на загуба, без да се налага да преструктурират дейността си, но не е посочен нито размерът на загубите, нито броят на предприятията). В доклада се използват описания, като „(механизмите) се подобряват, но все още не функционират гос-

матъчно добре“ и „твърде много (преприятия)“, което прави сравнението с другите страни канցдамку трудни и текстовете звучат пристрастно оценъчни и неаргументирани.<sup>18</sup>

Гореописаното поставя въпроса доколко ЕС има реално разбиране относно процеса на европеизация на страните канցдамку, особено в контекста на неяснотата на критериите и липсата на ясни препоръки или оценки. Трансформиращият потенциал на ЕС спрямо страните канցдамку може да бъде разгледан в два аспекта – пасивен и активен ефект.<sup>19</sup> Пасивният ефект включва предимствата от членството, които се усещат дори без конкретни действия от страна на ЕС и които имат особено значение за посткомунистическите сържави. Тези предимства укрепват репутацията на ЕС като важен международен играч. От друга страна, до 2006 г. всички СЦИЕ претърпяват демократични трансформации, а членството в ЕС само служи в подкрепа на необратимостта на тези процеси. Множество от реформите биха се случили дори без намесата на ЕС, тъй като социалистическите режими вече са започнали да се разпадат и обществените нагласи започват да се променят.<sup>20</sup>

Активният ефект обаче е по-силно изразен, когато ЕС формулира ясно критериите и условията за членство и когато измененията са свързани с конкретни награди или стимулни механизми. Това не се случва често, а именно липсата на конкретни и добре дефинирани критери често води до политически съображения при взимане на решения за напредъка на страните в процеса на присъединяване. Ако терминът „европеизация“ се използва в контекста на преноса на правни норми и стандарти, то тогава ефектите от процеса могат да бъдат измерени чрез конкретни правила и механизми, които се транспортират в националното законодателство. Въпреки това, когато става въпрос за трайни и дълбоки социални и политически реформи, процесът на европеизация е значително по-труден за доказване и измерване, тъй като тези трансформации често са повлияни от многобройни вътрешни и външни фактори.

Критиките за забавяне в институционалната реформа, както бе обяснено по-горе, са основателни, но те се основават на фиксираните критери, зададени от ЕК, докато за съмненията относно административния капацитет няма ясно дефиниран критерий. Въпреки че

<sup>18</sup> Haughton, T., University of Birmingham. (2006, July 4). *When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in central and eastern Europe*. POLITICAL STUDIES REVIEW: 2007 VOL 5, 233-246.

<sup>19</sup> Grabbe, H. (n.d.). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. [https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/2343777/mod\\_resource/content/1/H%20Grabbe.pdf](https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/2343777/mod_resource/content/1/H%20Grabbe.pdf)

<sup>20</sup> Ганев, Г. (2000). Наличие на функционираща пазарна икономика в България - какво сочи докладът на Европейската комисия за 2000? Център за либерални стратегии.

проблемът с липсата на достатъчно квалифицирани специалисти по европейските въпроси е осезаем, адаптацията на нормативни и институционални механизми напредва сравнително бързо, като се вземат предвид условията и наличният капацитет. Именно тук се крие основната трудност – бързото транспорниране на законодателството няма да е достатъчно, ако няма достатъчно специалисти, които да прилагат тези закони в практиката. Без ефективно прилагане транспорнираното законодателство остава на хартия, а това не може да бъде считано за истинска европеизация.<sup>21</sup> За сметка на това е взето решение да се започне от работата по лесните преговорни глави. „Бяха оставили най-накрая най-трудните въпроси – тези за съдебната система и способността на институциите да прилагат европейското право. Ние така и не изпълнихме тогава изискванията на Съюза. Затова измислиха заради нас Механизма за сътрудничество и проверка.“ (Интервю с респондент №8).

Макар и формално затворени, най-проблематичните глави остават поле за бъдещи реформи, което ясно показва, че интеграцията на практика не завършва с присъединяването. България получава допълнителен инструмент за надзор, който продължава да служи като ориентир за реалните пропуски в изпълнението. Тази динамика демонстрира, че европеизацията е продължителен процес, който изисква повече от транспорниране на законодателство.

## Изводи

Преговорният процес на България за присъединяване към ЕС споделя общи черти с този на останалите СЦИЕ, като същевременно е силно повлиян от историческото и икономическо развитие на страната. Ключов фактор е състоянието на икономиката в периода 1944 - 1989 г., което затруднява изграждането на стабилни частни интереси и политически елит, способни да поддържат демократично законодателство.

България преминава през демократизация и интеграция в ЕС, без да е постигнала стабилни пазарни основи. Това води до корупция и липса на прозрачност в политическите и институционалните структури, което поконава доверието на общество в реформите. Политическият елит се формира чрез популистки обещания, а липсата на отчетност задълбочава институционалната неефективност.

Фокусът върху политическите аспекти на интеграцията, за сметка на икономическите, води до икономически загуби. Държавни предприятия, които преди са били успешни, губят конкурентоспособност, а такива, зависими от субсидии, не успяват да оцелеят. ЕС допуска поли-

<sup>21</sup> Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva (2001) Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives, Perspectives on European Politics and Society, 2:1, 79-104, DOI:10.1080/1570585018458753

тически компромиси в процеса на преговори, което проличава в глава „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“. Въпреки неизпълнението на изискванията за правна реформа България е приема с последващ механизъм за наблюдение. Това подчертава политическия подход на ЕС към разширяването, при който се пренебрегват както икономическите въпроси, така и тези, свързани с функционирането на правната система.

Към днешна дата ЕК задейства наказателната процедура при нарушаване на конкуренцията срещу България само веднъж, през 2018 г., като решението ѝ е отменено от Съда на ЕС през 2023 г.<sup>22</sup> Това се дължи на факта, че българските предприятия, които разполагат с господствашо положение на общия пазар са малко на брой, т.е. проблемът с конкуренцията се проявява на национално ниво, а не на общностно. По отношение на правосъдието и вътрешния ред понастоящем България и Унгария заемат последните две места от индекса за върховенство на правото от страните в ЕС.<sup>23</sup>

В заключение, пазарната икономика може да функционира ефективно само при съществуването на стабилни демократични условия. За да се насърчи нейното развитие, демократичните права не трябва да бъдат налагани отвън, а да се изградят по естествен път чрез процеси на обществена реформа. Само когато пазарната икономика бъде успешно развита, ще се създадат условия за стабилна демокрация, което ще позволи формирането на обществени компромиси и постигане на положителни социални резултати. Вместо това в България се е случило обратното – опит чрез законодателство да се изгради демокрация, а от нея – либерализация на пазара. Въвеждането на пазарна икономика, която се задвижва от частни интереси в постсоциалистическите държави, без в тях да има общество с такива интереси, прави преходът бавен и проблематичен.

## Библиография

1. Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva (2001) *Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives*, Perspectives on European Politics and Society, 2:1, 79-104, DOI:10.1080/1570585018458753
2. Clubz.bg Съдът на ЕС отмени глоба от 77 млн. на Българския енергийен холдинг.
3. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. (2023). In *2023 Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law Situation in Bulgaria* (SWD(2023) 802 final). European Commission. Retrieved from: [https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/10\\_1\\_52568\\_coun\\_chap\\_bulgaria\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/10_1_52568_coun_chap_bulgaria_en.pdf)

<sup>22</sup> Clubz.bg Съдът на ЕС отмени глоба от 77 млн. на Българския енергийен холдинг.

<sup>23</sup> Rule of Law index. (2022). World Justice Project.

4. Cpi. (2014, August 12). *Bulgaria: EU investigation finds energy market violations* | PYMNTS.com. PYMNTS.com. Retrieved from: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/bulgaria-eu-investigation-finds-energy-market-violations/>
5. Feldman, R. A., & Watson, M. (n.d.). 2 Enlarging the EU: accession requirements and the central European candidates. *IMF eLibrary*. <https://doi.org/10.5089/9781589060845.071.ch002>
6. Gateva, E. (2018). *European Union enlargement Policy*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.504>
7. Grabbe, H. (n.d.). *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Retrieved from: [https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/2343777/mod\\_resource/content/1/H%20Grabbe.pdf](https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/2343777/mod_resource/content/1/H%20Grabbe.pdf)
8. Haughton, T., University of Birmingham. (2006, July 4). *When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in central and eastern Europe*. Political Studies Review: 2007 VOL 5, 233-246.
9. <http://jeanmonnetexcellence.bg/archive/>
10. OPOCE. (n.d.). *EUR-LEX - 52002DC0624 - EN*. Retrieved from: [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A52002DC0624%3AEN%3AHTML&fbclid=IwY2xjawIC6FtleHRuA2FlbQlxMAABHZQUqGEKW9WYgZIE93eF8-iUlo-qDdQAawHGAmomdlARTxgBCQjzp5hmKw\\_aem\\_SKs6NyqmXdqyXleSI7Dx4g](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A52002DC0624%3AEN%3AHTML&fbclid=IwY2xjawIC6FtleHRuA2FlbQlxMAABHZQUqGEKW9WYgZIE93eF8-iUlo-qDdQAawHGAmomdlARTxgBCQjzp5hmKw_aem_SKs6NyqmXdqyXleSI7Dx4g)
11. Inotai, A. (2003). *The enlargement of the European Union: Vol. p. 80-89*. Oxford: Oxford University Press. Retrieved from: [https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/1458331/mod\\_resource/content/2/Inotai%2CAndras\\_Some\\_common\\_features\\_of\\_the\\_candidate\\_countries\\_BG-prevod.pdf](https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/1458331/mod_resource/content/2/Inotai%2CAndras_Some_common_features_of_the_candidate_countries_BG-prevod.pdf)
12. Lund, Ø. (2013). Keeping the Russians out, the Balkans quiet, and Brussels on top; A case study of the security dimension of the EU enlargement to Bulgaria of 2007. Master's thesis in Political Science Department of Political Science University of Oslo.
13. Moxon-Browne, E. (n.d.). *From isolation to involvement: Ireland*. European Union enlargement. A Comparative History.; p. 70-92.
14. Nipadm. (n.d.). *25 години от възстановяване на дейността на Върховния административен съд*.
15. Offe, C. (1991). *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe*, Social Research (Vol. 58/4).
16. *Press corner*. (n.d.-a). European Commission - European Commission. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_6846](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_6846)
17. *Press corner*. (n.d.-b). European Commission - European Commission. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf\\_24\\_1941](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_24_1941)
18. *Rule of Law index*. (2022). World Justice Project.
19. *Winners and losers of European integration* (Vols. 5-Bulgaria and Romania). (2000). Economic Policy Institute, Sofia & Center for the Study of Democracy, Sofia. Retrieved from: [https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/1798578/mod\\_resource/content/1/C52%20-%20Winners%20and%20losers%20of%20EU%20integration.pdf](https://elearn.uni-sofia.bg/pluginfile.php/1798578/mod_resource/content/1/C52%20-%20Winners%20and%20losers%20of%20EU%20integration.pdf)

20. Велева-Ефтикова, М. (2018). *Източното разширяване на ЕС - интереси, компромиси, резултати (политически паучурк)*. УИ „Св. Климент Охридски“.
21. Ганев, Г. (2000). Наличие на функционираща пазарна икономика в България - какво сочи докладът на Европейската комисия за 2000? *Центрър за либерални стратегии*.
22. *Достижения на правото - EUR-Lex*. (n.d.). Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>
23. Димитров, Г. (2023). *Как България се промуши в Европейския съюз. Том 2*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
24. *Договор за функционирането на Европейския съюз | EUR-Lex*. (n.d.). <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>
25. *Политика в областта на конкуренцията | Информационни фишове за Европейския съюз | Европейски парламент*. (n.d.). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/82/konkurrencepolitik>
26. Попова, Л. (2024). *Пъзелът на българската интеграция в ЕС*. УИ „Св. Климент Охридски“.
27. Станчев, К. (n.d.). *Анатомия на прехода. Столанската политика на България от 1989 до 2004: Vol. Поуки от реформите от 1990 до 2004 г.* Ciela.
28. Христов, И. (2021). *Право и модерност*. Изток Запад.
29. Интервюта с участници в преговорния процес.

СБОРНИК ОТ ДОКЛАДИ

---

**Европейският съюз  
през очите на младите**

---

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

София, 2025 г.

ISBN: 978-954-8702-69-0

**MINERVA**  
РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА  
02 / 971 00 09



9 789548 702690