

ИМА ЛИ ДОСТАТЪЧНО РАЗШИРЯВАНЕ В ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

*Вили Паскова, Ивелина Ралчева,
Мария Гуляшка, Мария Шопова,
Михаела Танчовска¹*

Увод

През последните няколко години Европа претърпява поредица от разнородни кризи. Европейският съюз (ЕС) се сблъсква с икономическа и финансова криза, бежанска криза и криза на усилващи се евроскептични настроения. Кризите са неразривно свързани и очакват проактивни решения и действия от политическите лидери. Някои от партиите и политическите им лидери предлагат като решение възможността за напускане на ЕС. Дезинтеграционни процеси и настроения за диверсификация на политиките се наблюдават в редица държави членки. Все повече се популяризира политиката на „opt-out“² и въздържанието на държавите от задълбочаване на интеграцията и създаване на нови области на политика, в които ЕС има изключителна компетентност. Пораждат се редица въпроси за засилване или забавяне на процесите на интеграция. Възможно ли е едновременно разширяване и консолидиране?

Статията включва в себе си четири основни въпроса на изследване: Същност на политиката на разширяване; Европа на различни скорости; казусът Великобритания; Европейското икономическо пространство като алтернатива за членство в Европейския съюз.

¹ Авторите са студенти в специалност „Европеистика“ от випуск „Проф. Иван Шишманов“. Докладът е подготвен под научното ръководство на Велислав Иванов, докторант в катедра „Европеистика“.

² EUR-Lex, Glossary of summaries, Opting out, Някои страни от Европейския съюз използват възможността за „opt-out“, което е средство за гарантиране, че когато определена страна не желае да участва заедно с другите в определена сфера на политика, тя може да се въздържа, без да блокира процеса.

В първата част на статията се отделя внимание на забавянето на процеса на разширяване. Поставеният въпрос „Задълбочаване или разширяване?“ показва съмнения относно ефективното функциониране на Европейския съюз. Необходимост има както от интеграция, така и от консолидиране. Характеристиките на политиката за разширяване и промененият ѝ характер водят до все по-възможното разделение на Европа на различни скорости. С присъединяването на все повече държави към ЕС се задълбочават икономическите, политическите и културните различия между тях. Установява се правопрпорционалната зависимост между политиката на разширяване и процеса на затвърждаване на диференциацията. Диференцираният подход се оказва възможно решение на проблемите както с държави, които евентуално искат да напуснат ЕС заради несъгласието си за задълбочаване на интеграцията, така и със страните, с които се водят преговори за членство. Евентуално излизане на Великобритания може да доведе до значителни последици за политиката на разширяване. Освен неговото забавяне е възможно и други държави в ЕС да тръгнат по дезинтеграционната плоскост на референдуми за излизане от ЕС. Политиката на разширяване вече може да се разглежда в нов, различен контекст. Алтернатива на членство в ЕС остава и участието в Европейското икономическо пространство (ЕИП).

Изследваният проблем намира своя нееднозначен отговор. Понастоящем, политиката на разширяване не е ключов приоритет, а държавите се въздържат от задаване на бързи темпове на развитие. Консолидирането заема прима над разширяването, което доказва недостатъчното разширяване в политиката на разширяване. Дори започва да се проявява обратна тенденция – за свиване на обхвата на ЕС. Политиката на разширяване може да дава много повече възможности за бързи, експанзивни темпове на проевропейско развитие на държавите, които се стремят към членство в ЕС. Европа на различни скорости се превръща във все по-набираща популярност идея за иновативна политика. Европейското икономическо пространство е алтернатива на членството в ЕС, към която е възможно да започнат да се стремят и настоящи държави - членки на ЕС. За това свидетелства желанието за референдуми в редица държави. Има недостиг както на политика, така и на разширяване в ЕС.

Забавяне на процесите на разширяване

Забавянето на процесите на разширяване бе потвърдено през 2014 г. и от настоящия председател на Европейската комисия (ЕК) Жан-Клод Юнкер. Той заяви, че разширяване през следващите пет години няма да има, за да може ЕС да се консолидира. Всички държави от Западните Балкани обаче ще получат своята европейска перспектива. Това означава, че процесът на разширяване продължава, макар в рамките на мандата на тази Комисия нито една страна да не се присъедини към ЕС.³

В самото начало европейската интеграционна общност е малка, но отворена към останалите европейски страни, желаещи да се присъединят. Разширяването пред-

³ European Commission (2014), Memo, Brussels.

ставява силен стимул за промяна⁴. То мотивира държавите кандидатки за осъществяването на необходимите демократични промени и икономическа интеграция. Европейският съюз преминава през различни етапи на разширяване, за да се формира той такъв, какъвто го познаваме днес – общност на ценности, основаваща се на мира и свободата, демокрацията и върховенството на закона⁵.

Задълбочаване или разширяване?

Процесите на задълбочаване на интеграцията и разширяване в ЕС са необходими поради различни причини. До момента относително успоредното им развитие доведе до укрепването на Съюза и засилването на влиянието му на световната сцена. Примери за това развитие са Южното разширяване през 80-те години и създаването на единния пазар заедно с развитието на политиката на сближаване; разширяването през 90-те години със северните страни и Австрия и въвеждането на обща валута; Източното разширяване от 2004 г. и напредъка в областта за правосъдие, свобода и сигурност.

Съществуват обаче и опасения, че поради големия брой държави членки ЕС вече няма да е способен да взема решения за провеждане на своите политики по начина, по който го е правил досега. По този начин ефективното му функциониране в бъдеще се поставя под въпрос⁶. Появява се усещане за прибързано присъединяване сред някои от по-скептичните държави спрямо последните присъединили се страни поради множеството трудности, които те срещат за вписване в Съюза. Мнозина смятат, че на България и Румъния бе позволено да станат членове на ЕС преди да постигнат достатъчен напредък в областите на борба с корупцията и организираната престъпност⁷. Докладите на ЕК до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на двете страни по механизма за сътрудничество и проверка (МСП) от настоящата 2016 г.^{8,9} потвърждават необходимостта от реформи. В предишните доклади по МСП са посочвани слабостите на приеманите в миналото усилия в тази област, като такива съществуват и днес. Това доказва ограниčenата ефективност на мониторинга. За България институциите, създадени с цел борба срещу корупцията, са определяни като фрагментирани, некоординирани и несъответстващи на сериозността на предизвикателството, с което е

⁴ Европейска комисия, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.

⁵ Начев, И. и Шивергева, М., „Разширяване на Европейския съюз и предприсъединителни стратегии“, електронен учебник към НБУ „Ние в Европейския съюз“.

⁶ Европейска комисия, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.

⁷ Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.

⁸ Европейска комисия (2016), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.

⁹ European Commission (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism.

необходимо да се справят¹⁰, а именно повишаване на стандартите в областта и премахване на нередностите. И двете държави работят в тази насока, но проблемите са все още нерешени. Трябва да постигнат резултати, показващи успех при разследването и наказателното преследване на случаи на корупция по високите етажи на властта, водещи до окончателни съдебни присъди.

Постепенно в Европа започват да се забелязват признаци на умора от разширяването и надделяват по-скоро негативни очаквания относно мястото на процеса в йерархията на провежданите в рамките на Съюза политики. След завършването на Източното разширяване се заражда чувството, че относителното обединение в Европа вече е факт.

Процесите на задълбочаване и разширяване много зависят от политическата, социалната и икономическата обстановка. Пример за това е забавянето на процеса вследствие от глобалната икономическа криза през 2008 г., която изцяло променя динамиката на политиките в ЕС. През периода 2009 - 2011 г., когато кризата изглежда „остра и едва управляема“¹¹, тя обръща погледа на националните политици навътре и отклонява погледа им от европейските политики. Нараства евроскептицизмът. Тежестта на излизане от финансовата криза не е въпрос на моментно политическо управление, а на създаването на нова институционална и политическа архитектура¹².

Създаването на нови политики в отговор на глобалната криза и нейните последици задълбочава интеграцията в ЕС – особено в областите икономика, финанси, банкови въпроси, но в същото време забавя разширяването. Кризата намали желанието на по-старите държави членки да приемат нови страни. Забавянето не е налице само по отношение на времето, което отнема, но и по отношение на новата дълбочина на процесите, която наблюдаваме днес. Променя се контекстът на присъединяването на новите държави членки, променя се и разбирането за готовност за членство в ЕС. Летвата бе поставена по-високо за страните, преговарящи след Източното разширяване. Източното разширяване доказва, че за успешно членство са необходими дългосрочни и трайни социални и културни промени, а не единствено правна и формална институционална промяна. Това неизбежно води до много по-разтеглена времева рамка на процеса и нова методология в провеждането на преговорите¹³.

Последици от забавянето на процесите на разширяване

Перспективата за членство бе жизнен стимул за политически, съдебни и икономически реформи в десетте страни от бившия социалистически блок, които се присъе-

¹⁰ European Commission (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism.

¹¹ Шопов, В. (2013), „Европейската политика на разширяване: мисия замразена“, сп. „Дипломация“, брой 10.

¹² Пак там.

¹³ Пак там.

диниха последователно през 2004 г. и 2007 г. Ако тази перспектива започне да се отдалечава за страните от бивша Югославия, съществуват опасения, че те ще изгубят този стимул за осъществяване на реформи. Задоволително изпълнените критерии и демократичните достижения не бива да се приемат за даденост¹⁴.

Характеристиките на политиката за разширяване и промененият ѝ характер водят до все по-възможното разделение на Европа на различни скорости.

От самото си създаване Европейската общност се развива и обогатява посредством разширяването. Днес обаче държавите членки са много повече от едва шестте страни основателки. Изисква се време, за да се консолидират всички те помежду си, относително да уравновесят нивата си на развитие и да синхронизират провежданите помежду си политики. Поради тази причина, задълбочаването се налага като приоритет. По нов начин се гледа на готовността за членство в ЕС, което усложнява и удължава преговорните процеси.

В допълнение, политическите, социалните и икономическите условия също влияят върху процесите на разширяване и задълбочаване – поставят националния фокус вътре в държавите членки и променят динамиката. Това води до увеличаване на евроскептицизма. Идеята за Европа на различни скорости става все по-актуална.

Европа на различни скорости

Европа на различни скорости е понятие, което често носи негативни конотации и се счита за проявление на кризите, обхванали Стария континент. Напредъкът на по-развитите държави членки и тези с не толкова развити икономики е невинаги удобен за обсъждане въпрос. Като такива проявления на този процес можем да отбележим отдавна съществуващите възможности за дерогации от някои норми в правото на ЕС, налаганите преходни периоди на държавите членки, „opt-out“ възможността и други по-ярки примери като еврозоната, Шенгенското пространство. Но зад избягването да се заяви съществуването на Европа на различни скорости, в практиката се установяват различни форми на диференциране между държавите членки.

Договорът от Маастрихт¹⁵ въвежда за първи път диференциран подход в осъществяването на политиките на ЕС чрез въвеждането на Икономическия и паричен съюз и Социалния протокол. Тук обаче все още не се поставя тезата за Европа на различни скорости, а като че ли тези два примера и останалите, изброени по-горе, изглеждат като частни случаи.

Впоследствие този диференциран подход не само че не изчезва, а започва да обхваща все повече области в политиките на Европейския съюз. Тези частни случаи през годините са се превърнали в начин интеграцията, макар и не на всички държави

¹⁴ Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.

¹⁵ Official Journal of the European Communities, C 191, 29/07/1992.

членки, да върви напред, без това да означава създаването на Европа на две скорости. С присъединяването на все повече държави към ЕС се задълбочават икономическите, политическите и културните различия между държавите членки.

Така с Договора от Амстердам¹⁶ се реализира механизъм, който да позволява едни държави членки да напредват в интеграцията спрямо останалите. Съществува обаче една закономерност между нормативното установяване на т.нар. засилено сътрудничество и друг важен за ЕС процес, а именно разширяването. Неслучайно точно Договорът от Амстердам закрепва засиленото сътрудничество, имайки предвид неговата основна роля да подготви ЕС за предстоящото разширяване. Въвеждането на този нов механизъм е част от подготовката на ЕС да приеме за членове бивши социалистически държави, които все още нямат здрави демократични устои и в които пазарната икономика е в процес на развитие. По този начин европейският законодател прави опит да избегне забавяне в процеса на изграждане на ЕС. На засиленото сътрудничество се гледа като на „средство за напредък, а не за връщане назад“¹⁷.

И ако досега се е избягвало да се говори за Европа на различни скорости, какво се е променило днес, за да може председателят на ЕК ясно да заяви¹⁸, че това е бъдещето, което очаква ЕС? Отговорът има два аспекта:

1. Става ясно, че в контекста на все по-хетерогенен съюз и водене на преговори с кандидати за членство налагането на тази доктрина става все по-необходимо за запазване на стабилността на интеграционната общност. Особено след Източното разширяване, Европа на различни скорости се оказва вариант за консолидиране на неравномерно напреднали държави в един съюз.

Несъмнено се установява правопрпорционалната зависимост между политиката на разширяване и процеса на затвърждаване на диференциацията. И ако досега този въпрос не се е обсъждал, то днес това явление е на дневен ред. В контекста на разширяващ се съюз, Европа на различни скорости се оказва единственото решение. По думите на председателя на ЕК, в съюз от 33 или 35 държави членки диференциацията е неизбежна¹⁹.

2. Необходимостта от Европа на различни скорости има и друг аспект. Тя се оказва и решение на проблема с държави, които отдавна членуват в ЕС, но не желаят да участват в изграждането на „все по-тесен съюз“. По този начин, при желанието на определени държави за по-тясно сътрудничество, ще се избегне рискът от блокиране на процеса на задълбочаване на интеграцията. Противник на „все по-тесния съюз“ е Великобритания, която ясно заявява желанието си да се възползва от „opt-out“ възможността и тази формулировка в Учредителните договори да не се прилага спрямо

¹⁶ Official Journal of the European Communities, C 340, 10/11/1997.

¹⁷ Жаке, Ж. П. (2007), „Институционно право на Европейския съюз“, София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с.139.

¹⁸ EUobserver.com (2015), Juncker foresees two-speed Europe.

¹⁹ Пак там.

нея²⁰. Ето как диференцираният подход се оказва възможно решение на проблемите както с държави, които евентуално искат да напуснат ЕС заради несъгласието си за задълбочаване на интеграцията, така и със страните, с които се водят преговори за членство.

След като дълго време се избягваше проблемът за установяването на диференциация в ЕС, днес тя се оказва много удобен механизъм за запазване на статуквото и стабилността в ЕС. Дошъл е критичният момент, когато трябва да се погледне реално на случващото се. Може ли ЕС да се разширява и едновременно с това да се върви към един „все по-тесен съюз“? Като че ли тези два процеса си противоречат. И мислейки какво би било решението на този казус, се оказва, че то постепенно се е оформило в практиката. Докато Европа на различни скорости е била неудобна за обсъждане тема, днес тя се оказва възможното решение. Може би това е цената, която трябва да се плати, за да върви напред европейската интеграция. ЕС на различни скорости позволява държавите все повече да следват своите интереси и да участват в предпочитани от тях политики. Това води до желание на гражданите за референдуми „за“ или „против“ членството в ЕС.

Но нуждата от реформиране на политиките на ЕС, заявяването на ЕС на различни скорости, оставят политиката за разширяване на заден план заради необходимостта от изготвянето на ясна визия за бъдещето развитие на Съюза и неговата готовност да приеме нови държави.

Наистина ли е изчерпан настоящият модел на интеграция в ЕС?

Казусът Великобритания

Член 50 на Договора от Лисабон въвежда правна регламентация на възможността за напускане на ЕС²¹. Той предвижда двегодишен срок²² за евентуално напускане на ЕС.²³

На 23.06.2016 г. предстои Великобритания да проведе референдум²⁴. Освен това британският министър-председател заявява, че резултатът ще е решаващ и друг референдум няма да има^{25,26}. Кампанията против ЕС е водена от бившия кмет на Лондон

²⁰ EurActiv.com (2013), UK's Cameron aims to erase EU goal of 'ever closer union'.

²¹ Gostyrńska-Jakubowska, A. (2016), 'The seven blunders: why brexit would be harder than brexiters think', Centre for European reform.

²² Wheeler, B., Hunt, A. (2016), 'The UK's EU referendum: All you need to know', BBC.

²³ 'Clause governing withdrawal from the EU by a Member State'q The Lisbon Treaty.

²⁴ Dombey, D., Kwong, R.(2016), 'What is Brexit and why is the EU referendum being held?', Financial times.

²⁵ UK Parliament, 'Prime Minister sets out legal framework for EU withdrawal', 2016.

²⁶ Zalan, E. (2016), 'Cameron: No second chance after Brexit vote', EUobserver.

Борис Джонсън^{27,28}. В тази ситуация с неизвестен край съществува риск от повторен референдум за независимост на Шотландия, която иска да е част от ЕС^{29,30}.

Евентуално излизане от общността ще има икономически, финансови и политически последици както за ЕС, така и за Великобритания. Великобритания се стреми да спечели специален статут, което може да бъде последвано като модел и от други държави. Преследването на национални интереси дълбоко възпрепятства интеграцията и съответно бъдещото разширяване на ЕС. Редица държави възприемат Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Европа на различни скорости като добри алтернативи на ЕС, какъвто го познаваме днес. Великобритания винаги е била противник на идеята за „все по-тесен съюз“, дори има настояения за следване на модела на скандинавските страни³¹, които са извън ЕС. Евентуално излизане на Великобритания може да доведе до значителни последици за политиката на разширяване. Освен нейното забавяне и други държави в ЕС ще тръгнат по дезинтеграционната плоскост на референдуми за излизане от ЕС. Поради тази причина референдумът е с ключово значение в контекста на проблема.

Обществените нагласи са почти изравнени и хората, които все още не са заели позиция, ще решат изхода на референдума. Според 49% от анкетирания европейци се очаква Великобритания да напусне ЕС.³² В самата Великобритания, обаче, броят на хората, които смятат, че на референдума ще надделее вотът за Brexit, са 43%, докато по-голям брой британци (46%) вярват, че страната ще остане в Европейския съюз.³³

Идеята, че евентуален Brexit може да стартира т.нар. „ефект на доминото“ сред други страни, желаещи да напуснат ЕС, се споделя от около половината от участниците в анкетата европейци (48%). Това пряко ще рефлектира негативно върху политиката на разширяване. При реална опасност държави да напуснат ЕС, процесът на разширяване ще изглежда крайно усложнен. Например, министър-председателят на Чехия заявява намерението си при излизане на Великобритания да проведе референдум за членството на република Чехия³⁴. Този референдум се случва в период на огромни световни предизвикателства и ако Великобритания напусне ЕС, това ще е безпрецедентна проява на политическо саморазрушение. Ако Великобритания напусне ЕС, тя остава извън преговорите за Трансатлантическото партньорство за търговия и ин-

²⁷ Parker, G., Pickard, J., Allen, K., Dyer, G., Chazan, G. (2016), 'How the star players on rival Brexit teams line up', Financial times.

²⁸ EurActiv.com with AFP, (2016), Brexit campaign begins, Boris Johnson compares EU to 'prison'.

²⁹ Barker, A. (2016), 'What a British divorce from the EU would look like', Financial times.

³⁰ EurActiv.com with Reuters, (2016), Poll: UK voters fear Scottish independence more than leaving EU.

³¹ Harris, A. (2016), 'UK shouldn't follow Swiss or Norwegian model', Euractiv.com.

³² Chadwick, V. (2016), 'Half of Europeans think Britain will leave the EU', Politico.

³³ Financial times, (2016), 'UK's EU referendum, Brexit poll tracker'.

³⁴ Bednářová, L. (2016), 'Sobotka speaks out against Brexit and Czexit', EurActiv Czech Republic.

вестиции. САЩ нямат интерес от двустранни преговори с отделни държави, което може да натежи при вземането на решение^{35,36,37,38}.

Дезинтеграционни процеси и настроения за излизане от еврозоната се наблюдават в Гърция, Италия и Финландия. Те могат силно да се обвържат с идеята за Европа на различни скорости. Гръцкият дълг и дестабилизацията са причина за заплахата от Grexit. Несигурността след гласуване с „да“ за излизане на Великобритания от ЕС ще постави под неудържим натиск парично закъсалата икономика на Гърция.

Желанието за референдуми „за“ или „против“ ЕС набира скорост. Проучване на социологическото бюро „Ipsos-MORI“ е реализирано сред повече от 6000 граждани на осем страни - членки на ЕС³⁹. Около 45% от анкетираните в Белгия, Германия, Испания, Италия, Полша, Унгария, Франция и Швеция са заявили, че искат свикването на подобен референдум в тяхната страна⁴⁰. А средно една трета искат излизане от ЕС при възможност. Делът на онези, които биха гласували страната им да напусне ЕС, варира от 48% за Италия до 22% за Полша⁴¹. Статистиката доказва влиянието на референдума във Великобритания и евентуалния ефект, който ще има върху политиката на разширяване на ЕС.

Излизането на Великобритания от ЕС би било изключително тежко предизвикателство за оцеляването на ЕС такъв, какъвто го познаваме. Подобно решение би дало ход и би засилило редица други тлеещи противоречия в Съюза. Засилващите се дезинтеграционни процеси рефлектират пряко върху политиката на разширяване. Те възпрепятстват нейното развитие и създават скептични настроения относно разширяването на ЕС. Доказателство за това е проведеният референдум в Нидерландия, също така и настроенията в редица държави за референдуми, поставящи под въпрос членството им. Нидерландският референдум показва на практика блокирането на процеса на разширяване, макар и в контекста на споразумението за асоцииране с Украйна, причинен от скептични нагласи и неодобрение относно европейската политика на страната. Възможност е договарянето на клауза за изключение. Договореният с ЕС по-специален статут на Великобритания би създал достатъчно импулси и възможности за страните - членки на ЕС, да изведат на преден план свои собствени претенции. Клаузите за изключение могат да се превърнат в честа практика. Важен е прецедентът, но каквото и да решат британците от тук нататък, той вече е създаден. Политиката на разширяване вече може да се разглежда в нов, различен контекст. Алтернатива на членство в ЕС остава участието в Европейското икономическо пространство.

³⁵ Michael, Shindler (2016), 'Obama is Wrong to Discourage Brexit', Centre for Policy Studies. CapX.

³⁶ EurActiv.com with AFP, (2016), Juncker says Brexit would have 'unforeseeable consequences'.

³⁷ Cadman, E., Donnan, S. (2016), 'UK after Brexit: options for trade deals if voters elect to leave', London, Washington, Financial times.

³⁸ EurActiv.com with AFP, (2016), 'Obama: EU membership magnifies Britain's world status'.

³⁹ Ipsos MORI Brexit poll, (2016).

⁴⁰ Teffer, P. (2016), 'French and Italians want UK-type votes on EU', EUobserver.

⁴¹ EurActiv.com with Reuters, (2016), Poll: Nearly half of Europeans want own votes on EU, like UK.

Европейското икономическо пространство като алтернатива за членство

Политиката на Европейския съюз спрямо ЕИП⁴² цели по-дълбоко и тясно сътрудничество със страните от Европейската асоциация за свободна търговия и по-конкретно – разширяване на вътрешния пазар за Съюза с държавите, членуващи в организацията, които не желаят да се присъединят към Европейския съюз или все още не са го направили, тъй като имат намерение да поддържат само търговски отношения с него. В крайна сметка, потвърждение за същността на тази политика бяха заключителните цели⁴³, които държавите от ЕИП си заложиха по време на проведените споразумения през 2013 г., а именно да затвърдят рамката, в която държавите от ЕИП ще продължават да допринасят за облекчаването на социалните и икономически различия.

Специфично за ЕИП е, че държавите от Европейската асоциация за свободна търговия – ЕАСТ (Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, но без Швейцария) имат правомощието да влияят върху оформянето на законодателството, което има отношение към политиката на Европейското политическо пространство още на етапа на подготовка и съгласуване на предложението – възможност, залегнала още в Споразумението за ЕИП, както и да участват в експертните групи на Европейската комисия и да дават коментари от името на ЕИП по проектите на законодателни актове⁴⁴.

Въпреки предимствата, които членството им в ЕИП предлага на държавите от ЕАСТ, за да влияят в законодателния процес, те не могат значително да повлияят върху вземането на окончателните решения за приеманото законодателство от ЕС, защото нямат право на глас.

Към момента институциите, които са отговорни за развиването на политиката на ЕИП, имат стълбовидна структура. Подобна структура, обаче, е вече позната в европейската история, когато преди Договора от Лисабон европейските политики на ЕС също се градяха на стълбовидната структура, което е и показателно за сходния ритъм на интеграция на ЕС. А по отношение на разделението на правомощията по политиката на институционално ниво, може също да се говори за дуалност в управлението. Именно поради това възможността ЕИП скоро да стане част от политиката на Европейския съюз или да смени курса и да се обособи като алтернатива на членството в ЕС, което да включва както държави - членки на ЕС, така и други държави, е напълно реалистична.

⁴² Bahadir, A., Fayos, F. G., 03/2016, The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North, europarl.europa.eu.

⁴³ European External Action Service, 22 January 2014, Launch of negotiations on Renewal of the European Economic Area Financial Mechanism, eeas.europa.eu.

⁴⁴ The European Economic Area, (2004), Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int.

Защо е алтернатива за членство?

Норвегия, редом с Исландия и Лихтенщайн, е част от ЕИП и има подписано споразумение за асоцииране с Шенген (заедно с Швейцария)⁴⁵, което ѝ дава достъп до вътрешния пазар на Съюза. Това е и главната цел – да се разшири вътрешният пазар на ЕС към страните от Европейската асоциация за свободна търговия. Това се случва поради факта, че тези страни или не желаят да се присъединят към ЕС, или все още не са го направили.

Достъпът включва и ползване на четирите свободи – за движение на стоки, работна ръка, услуги и капитали, т.е. позволява възможността на гражданите на ЕИП да живеят, работят и учат във всички 30 държави от ЕИП. Доказателство е големият брой трудови имигранти, които са пристигнали в Норвегия от други страни от ЕИП през последните години⁴⁶, което идва да покаже колко е ефективна и важна наистина взаимната полза от общия пазар на труда в ЕИП. Всичко това допринася за активната роля, която продължава да играе Норвегия в развитието на вътрешния пазар в дългосрочен план, като това се осъществява в съответствие с целите, определени в стратегията *Европа 2020*, както и в *Акт за единния пазар I* и *Акт за единния пазар II*. Вътрешният пазар е важен инструмент за стимулиране на нов икономически растеж в Европа и особено в момент, когато континентът страда от последиците от световната финансова криза и огромната бежанска вълна.

Моделът доказва, че може да функционира достатъчно добре и дава сериозна заявка за алтернатива на членство, главно на база изключително добрите икономически отношения с ЕС, като във връзка с това статистиката сочи, че финансовият принос на Норвегия към бюджета на ЕС именно в областта на четирите свободи за периода 2014 - 2020 г. се очертава да достигне приблизително 388 млн. евро⁴⁷. Тази тясна връзка между ЕС и Норвегия е изградена в резултат на историческите и културни връзки, географска близост, общи ценности и обща отговорност за върховенството на закона и правата на човека. Споразумението за ЕИП е и ще продължи да бъде на базата на европейската политика на Норвегия. Доказателство за това е, че то е в сила вече в продължение на около 20 години, а този период е белязан най-вече като един силен период на стабилност и икономически растеж⁴⁸.

Досега Норвегия не е била сериозно засегната от кризите, които преживя Европа. Въпреки това е в интерес на всички страни икономическата и финансова стабилност в Европа да се възстановяват. В този ред на мисли Норвегия допринася изключително за международните усилия на Международния валутен фонд (МВФ) както

⁴⁵ От настоящите четири държави - членки на EACT, само Швейцария не е член на ЕИП, но тя е подписала редица двустранни споразумения с ЕС.

⁴⁶ The mission of Norway to the European Union, Norway's financial contribution.

⁴⁷ Вж. 42.

⁴⁸ Norwegian Ministry of foreign affairs, Meld. St. 5 (2012 - 2013), Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU.

в Европа, така и на други места. Само за пример, през 2012 г. Норвегия е спомогнала да се повиши кредитният капацитет на МВФ чрез предоставяне на двустранен заем от 7 милиарда евро, което показва, че тя е солидарен и надежден партньор на ЕС. Заедно с Исландия и Лихтенщайн, Норвегия също така предоставя значителни средства за намаляване на икономическите и социалните различия в страните от ЕС. В допълнение на това, Норвегия си сътрудничи с ЕС по въпросите на външната политика и сигурността (главно заради отношенията им с Европейската служба за външни отношения – EEAS), околна среда, енергия и климат, рибарство, морско дело, изследвания и образование.

Що се отнася до политическите отношения между Норвегия и ЕС, имайки предвид, че те споделят редица общи фундаментални ценности и се сблъскват със сходни предизвикателства, сътрудничество на политическо ниво също съществува между тях главно по линия на членството на Норвегия в ЕИП. Има редица политически области, които са от особено значение за Норвегия и в които тя има познания и опит, за да допринесе в процесите на разработване на политика на ЕС. Примери за такива сфери са областта на енергетиката и околната среда, където страната съсредоточава голяма част от ресурсите си.

Друг важен двигател на модела „членство в ЕИП“ е, че Норвегия и ЕС са разработили сътрудничество и споразумения в области извън рамките на Споразумението за ЕИП. Това се отнася до областта на правосъдието и вътрешните работи, както и да въпросите на външната политика и политиката на сигурност. В този случай Норвегия продължава стабилната линия, която държи и се опира на Шенгенското сътрудничество. Тясното взаимодействие в тази област е от съществено значение поради общите предизвикателства, свързани с международната престъпност и миграцията.

До този момент Норвегия е приложила около три четвърти от европейското законодателство главно в областта на свободното движение на хора, стоки, капитали и услуги⁴⁹. Според официален доклад от декември 2012 г. за състоянието на отношенията между Норвегия и ЕС⁵⁰, споразуменията между двете страни се отразяват силно върху националното законодателство на Норвегия. Това е така, защото правилата по линия на членството ѝ в ЕИП и Шенген се приемат именно чрез националното законодателство, а впоследствие се прилагат от норвежките власти и могат също да се използват пред националните съдилища⁵¹. Следователно, тъй като европейското законодателство, макар и частично, вече е една естествено интегрирана част от националното законодателство на Норвегия, линията между двете е силно размита и в много области това сближаване прекращава границите на трансграничния характер на отношенията между двете страни.

⁴⁹ Official Norwegian Report NOU (2012): 2. Outside and Inside, Chapter 27, Norway's agreements with the European Union

⁵⁰ Вж. 43

⁵¹ Official Norwegian Report NOU (2012): 2. Outside and Inside, page.5

В резултат на гореизложените факти и данни, се достига до извода, че Норвегия и ЕС се радват на тясно сътрудничество на международно равнище, основани на споделени нагласи и ценности. Норвежките власти от своя страна възнамеряват да продължат да развиват това тясно сътрудничество, външната политика и политиката на сигурност с ЕС в области от взаимен интерес и в области, в които е възможно заедно да се постигне ефективност за международното сътрудничество. Такива области за допълнително сътрудничество могат да бъдат изграждането на демокрацията и правата на човека, изменението на климата и околната среда, международната помощ за развитие и усилията за насърчаване на мира и помирението. Европейските институции и държавите членки многократно изразяват подкрепа за Споразумението за ЕИП и други споразумения между ЕС и Норвегия, тъй като чрез него ЕС успява да постигне ясни и добри отношения с Норвегия, която е ключов търговски партньор и важен доставчик на енергия, морски дарове, капитали, услуги за морски транспорт, екологосъобразни решения.

Споразумението за ЕИП е ефективно и доказва, че функционира добре още от самото му начало. Въпреки това, динамичното развитие на ЕС през последните години, представлява някои нови предизвикателства за продължаване на ефективното, стабилно и динамично сътрудничество в рамките на ЕИП. Това личи от новите области на сътрудничество, които се появяват и в които се осъществяват важни институционални реформи. Тези промени имат отражение и върху сътрудничеството за ЕИП. Важно е да се осигури възможност за страните от ЕАСТ за участие в агенции на ЕС, контролни органи и други специализирани органи, които играят все по-важна роля в развитието на вътрешния пазар, като това трябва да бъде осигурено по начин, който е в съответствие със структурата и принципите на Споразумението за ЕИП. Необходимо е осигуряване на единно законодателство и на възможно най-висок стандарт в цялото ЕИП, което да е в интерес и на двете страни.

Изводи

От самото си създаване Европейската общност се развива и обогатява посредством разширяването. Днес обаче държавите членки са много повече от едва шестте страни основателки. Изисква се време, за да се консолидират всички те помежду си, относително да урівновесят нивата си на развитие и да синхронизират провежданите помежду си политики. Поради тази причина задълбочаването се налага като приоритет.

По нов начин се гледа на готовността за членство в ЕС, което усложнява и удължава преговорните процеси. В допълнение, политическите, социалните и икономическите условия също влияят върху процесите на разширяване и задълбочаване – поставят националния фокус вътре в държавите членки и променят динамиката. Това води до увеличаване на евроскептицизма. Идеята за Европа на различни скорости става все по-актуална. На нея вече се гледа не като на проблем, а като на вариант за бъдещото функциониране на ЕС в рамките на все по-хетерогенен съюз. Това се оказва възможно

решение както за тези държави, които не са икономически напреднали колкото останалите, така и за тези, които не желаят да участват в задълбочаването на интеграционния процес. Доказателство е желанието за провеждане на референдуми, поставящи под въпрос членството в ЕС. Те поставят в нов контекст политиката на разширяване.

Следователно, не е изключено с бързите си темпове на развитие и евентуално разширяване на ЕС с държавите от ЕИП, ЕИП да се превърне в неразделна част от политиката на ЕС или да поеме в друга посока и да се развие в изцяло самостоятелно звено от ЕС, което да помещава в себе си и държави от новите съседи на ЕС, които практически да членуват в ЕС не като пълноправни членки в него, а само посредством участието си в ЕИП. Такъв пример е Норвегия, чиито отношения с ЕС се радват на тясно сътрудничество на международно равнище, като те са основани на споделени нагласи и ценности. По тази линия е възможно да се смята членството в ЕИП на държави като Норвегия за алтернативно на членство в ЕС, но само по отношение на вътрешния пазар, който така или иначе винаги е бил водещ в политиката на ЕС.

В политиката на разширяване на ЕС към настоящия момент няма достатъчно разширяване поради редица вътрешни и външни фактори. Всяка държава членка предявява претенции и се ръководи от собствените си интереси и по този начин се блокира процесът на вземане на решения. Преговорните процеси с бъдещите държави членки стават все по-трудни за финализиране. Диверсификацията позволява на държавите да се въздържат от задълбочена интеграция на всички нива. Това ще даде тласък на ЕС на няколко различни скорости.

Библиография

1. Бъкли, Н. (2012), „Умората от разширяването на ЕС се засилва от валутната криза“, в. „Файненшъл таймс“.
2. Готрон, Ж.-К. (2006), „Европейско право“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
3. Европейското икономическо пространство (ЕИП), June 2004, Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int
4. ЕК, Генерална дирекция „Разширяване“ (2009), „Какво трябва да знаем за разширяването на ЕС“.
5. ЕК (2016), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка.
6. Жаке, Ж. П. (2007), „Институционно право на Европейския съюз“, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
7. Начев, И. и Шивергева, М., „Разширяване на Европейския съюз и предприєединителни стратегии“, електронен учебник към НБУ „Ние в Европейския съюз“.
8. Попова, Ж. (2011), „Право на Европейския съюз“, София: Сиела Норма.

9. Шопов, В. (2013), „Европейската политика на разширяване: мисия замразена“, сп. „Дипломатия“, брой 10
10. Bahadir, A., Fayos, F. G., 03/2016, The European Economic Area (EEA), Switzerland and the North, europarl.europa.eu
11. Barker, A. (2016), 'What a British divorce from the EU would look like', Financial times
12. Bednárová, L. (2016), 'Sobotka speaks out against Brexit and Czexit', EurActiv Czech Republic
13. Cadman, E., Donnan, S. (2016), 'UK after Brexit: options for trade deals if voters elect to leave', London, Washington, Financial times
14. Chadwick, V. (2016), 'Half of Europeans think Britain will leave the EU', Politico
15. 'Clause governing withdrawal from the EU by a Member State', The Lisbon Treaty
16. De Grauwe, P. (2016), 'Why the European Union will benefit from Brexit', Ivory Tower
17. Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson T., Van Reenen J., The UK Treasury analysis of 'The long-term economic impact of EU membership and the alternatives': CEP Commentary, Centre for economic performance, LSE.
18. Dombey, D., Kwong, R. (2016), 'What is Brexit and why is the EU referendum being held?', Financial times.
19. EurActiv.com with AFP (2016), Brexit campaign begins, Boris Johnson compares EU to 'prison'.
20. EurActiv.com with AFP (2016), Juncker says Brexit would have 'unforeseeable consequences'.
21. EurActiv.com with AFP (2016), Obama: EU membership magnifies Britain's world status.
22. EurActiv.com with Reuters (2016), Poll: Nearly half of Europeans want own votes on EU, like UK.
23. EurActiv.com with Reuters (2016), Poll: UK voters fear Scottish independence more than leaving EU.
24. EurActiv.com (2013), UK's Cameron aims to erase EU goal of 'ever closer union'
25. European Commission (2014), Memo, Brussels
26. European Commission, (2016), Report from the Commission to the European parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism
27. European Council (2016): European Council meeting (18 and 19 February 2016) - Conclusions, General Secretariat of the Council, February 19.
28. European External Action Service, 22 January 2014, Launch of negotiations on Renewal of the European Economic Area Financial Mechanism, eeas.europa.eu
29. EUobserver.com (2015), Juncker foresees two-speed Europe.
30. EUR-Lex, Glossary of summaries, Opting out.
31. Financial times (2016), UK's EU referendum, Brexit poll tracker
32. Gostycka-Jakubowska, A. (2016), 'The seven blunders: Why BREXIT would be harder than BREXITERS think', Centre for European reform.

33. Harris, A.(2016), 'UK shouldn't follow Swiss or Norwegian model', Euractiv.com
34. HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives (2016), Crown copyright, Williams Lea group.
35. Ipsos MORI Brexit poll, (2016)
36. John Curtice, Senior Research Fellow at NatCen and Professor of Politics at Strathclyde University (2015), 'Britain divided? Who supports and who opposes EU membership'.
37. Mads Dagnis Jensen & Holly Snaith (2016): When politics prevails: the political economy of a Brexit, Journal of European Public Policy.
38. Michael, Shindler (2016), 'Obama is Wrong to Discourage Brexit', Centre for Policy Studies. CapX.
39. Norwegian Ministry of foreign affairs, Meld. St. 5 (2012 - 2013) Report to the Storting (White Paper), The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU.
40. Official Journal of the European Communities, C 191, 29/07/1992.
41. Official Journal of the European Communities, C 340, 10/11/1997.
42. Official Norwegian Report NOU 2012: 2. Outside and Inside.
43. Official Norwegian Report NOU 2012: 2. Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union.
44. Oliver, Tim (2013) 'The EU's unwillingness to discuss the possibility of a 'Brexit' is playing into the hands of Eurosceptics', LSE European Politics and Policy
45. Parker, G., Pickard, J., Allen, K., Dyer, G., Chazan, G. (2016), 'How the star players on rival Brexit teams line up', Financial times
46. Pisani-Ferry, J. (2016), 'Is Europe Worth the Effort?', Project Syndicate, March 1.
47. Teffer, P. (2016), 'French and Italians want UK-type votes on EU', EUobserver.
48. The European Economic Area (2004), Fact sheet of the European Free Trade Association, secretariat.efta.int
49. The mission of Norway to the European Union, Norway's financial contribution.
50. UK Parliament (2016), 'Prime Minister sets out legal framework for EU withdrawal'.
51. Wheeler, B., Hunt, A. (2016), 'The UK's EU referendum: All you need to know', BBC.
52. Zalan, E. (2016), 'Cameron: No second chance after Brexit vote', EUobserver

Има ли достатъчно
Европа и съюз в Европейския съюз?

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

София, 2016 г.

ISBN 978-954-8702-39-3

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

