Еразъм+

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

Център за високи постижения „Жан Моне"
с подкрепата на програма „Еразъм +"

и фондация „Ханс Зайдел"

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЛЕД 2020 г. – НОВА ЕВРОПА В НОВ СВЯТ

Доклади от
Шестата международна научна конференция
на катедра „Европеистика",
Софийски университет „Св. Климент Охридски"

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЛЕД 2020 Г. – НОВА ЕВРОПА В НОВ СВЯТ

Доклади
от Шестата международна научна конференция
на катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Катедра „Европеистика“
„Жан Моне“ Център за високи постижения

European Studies Department, Faculty of Philosophy
at Sofia University "St. Kliment Ohridski"

"Jean Monnet" Center of Excellence
With the support of "Erasmus+" Programme

and "Hanns Seidel" Foundation

Reports
from the Sixth International Scientific Conference
of the European Studies Department,
Faculty of Philosophy
at Sofia University "St. Kliment Ohridski"
Jean Monnet Centre of Excellence

EU POST 2020 – NEW EUROPE IN A NEW WORLD

30–31 May 2019

St. Kliment Ohridski University Press
Sofia • 2019

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

Център за високи постижения „Жан Моне“
С подкрепата на програма „Еразъм +“

и фондация „Ханс Зайдел“

Доклади
от Шестата международна научна конференция
на катедра „Европеистика“

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ СЛЕД 2020 Г. – НОВА ЕВРОПА В НОВ СВЯТ

30–31 май 2019 г.

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
София • 2019

Съфинансиран
от програма „Еразъм +“
на Европейския съюз

Настоящият сборник е изготвен в резултат от работата по проекта на катедра „Европеистика“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ Център за високи постижения „Жан Моне“ в преподаването и научните изследвания върху европеизацията на държавите от Югоизточна Европа (2016–2019), който е съфинансиран от програма „Еразъм+“ на Европейския съюз.

Подкрепата на Европейската комисия за осъществяването на тази публикация не представлява одобрение на нейното съдържание, което отразява мнението единствено на авторите. Комисията не може да бъде държана отговорна за каквото и да било използване на информацията, която се съдържа в публикацията.

Шестата международна научна конференция на Катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ е посветена на: 20-годишнината на катедра „Европеистика“ и 30-годишнината на програмата „Жан Моне“.

НАУЧНА РЕДАКЦИЯ:

Проф. д-р Ингрид Шикова
Доц. дпн Калоян Симеонов
Доц. дпн Мирела Велева
Доц. д-р Йован Андоновски
Гл. ас. д-р Гергана Радойкова
Гл.ас. д-р Мируна Балосин

ЕЗИКОВА РЕДАКЦИЯ:

Гл. ас. д-р Пенка Христова
Христина Йотова

© 2019 Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
ISBN 978-954-07-

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор 9
Preface 11

Раздел първи. „Предизвикателства и перспективи пред преподаването на европейски изследвания“ 13
After the election – before the new start. The European Union in transition, *prof. Eckart Stratenschulte, Executive Director of the German National Academic Foundation* 15

Между „мъдреца на сцената“ и „режисьора в залата“ – съчетанието на традиционните и иновативните методи в преподаването на европейски изследвания, *проф. д-р Ингрид Шикова, катедра Европеистика, Софийски университет „Св. Климент Охридски“* 26

Участие на гражданските организации в процеса на преподаване на Европа, *доц. д-р Теодора Калейнска, Великотърновски университет „Св. Кирил и Методий“* 42

The new European dimension of teaching. The role of European Studies, *asst. prof. Miruna Balosin, PhD, Babes-Bolyai Univerity, Cluj-Napoca, Romania* 54

Раздел втори. „Европейският съюз след Стратегията „Европа 2020“ – гражданско измерение“ 63
Artificial Intelligence and Human Rights – Legal Challenge for the EU, *assoc. prof. Jovan Andonovski, PhD – “Goce Delchev” University, Republic of North Macedonia* 65

EU against Fake News – the Need for Policy Action Countering Online Distinformation, *Asst. Prof. Hristina Runcheva, Tasev, PhD/ Asst. Prof. Milena Stepanoska, PhD, “Ss. Cyril and Methodius”University, Republic of North Macedonia* 74

Regulating Hate Speech in Europe: Promoting a Culture of Tolerance in Diverse Societies, *Ljubinka Andonovska, "Ss. Cyril and Methodius" University, Skopje, Republic of North Macedonia* 90

Идва ли краят на популистката вълна в Европа, *Димитър Пехливанов, Нов български университет* 104

Демократични инструменти на ЕС след 2020 г. – възможно ли е преодоляване на дефицита на легитимност?, *д-р Линка Тонева-Методиева, Сдружение „Политики за развитие"* 114

Диалогът с гражданите за бъдещето на Европейския съюз – резултати и въпросителни, *гл.ас. д-р Гергана Радойкова, катедра „Политология", Софийски университет „Св. Климент Охридски"* 128

Раздел трети.
„Разширяване на Европейския съюз и политика на съседство" 137

The EU's enlargement fifteen years ago and now: declining credibility and positive dynamics?, *prof. Antoaneta Dimitrova, PhD, Leiden University, the Netherlands* 139

Разширяването на Европейския съюз в геополитически контекст, *доц. д-р Соня Хинкова, Нов български университет* 155

Perspectives of the European enlargement process – between reforms and crisis, *prof. Andrej Lepavcov, PhD, Founder of Institute for Social Research MK 91* 167

Евразийският икономически съюз – конкуренция на Европейския съюз в региона на Източното партньорство, *доц. д-р Мариета Рабохчийска, Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски"* 175

Brexit Metaphors – Understanding Britain's relationship with Europe through mental shortcuts, *Georgi Iliev, London School of Economics, the United Kingdom* 189

Съвременни предизвикателства пред европейския социален модел, *гл. ас. д-р Моника Моралийска, Университет за национално и световно стопанство* 201

Performance of the North Macedonian economy and the EU integration challenges, *Darko Lazarov, PhD/Traiko Slaveski, PhD, "Goce Delchev" University, Republic of North Macedonia* 217

Overcoming bilateral disputes as part of the EU accession process, *prof. Vasko Naumovski, PhD, "Ss. Cyril and Methodius" University, Skopje, Republic of North Macedonia* 228

The challenges of secularism and European integration.The North Macedonian case, *assoc. prof. Aleksandar Spasenovski, PhD, "Ss. Cyril and Methodius" University, Skopje, Republic of North Macedonia*..... 240

Раздел четвърти. „Европейският съюз след Стратегията „Европа 2020 – икономическо и финансово измерение" 251

Еврото в Европа и по света – 20 години по-късно, *доц. дпн Калоян Симеонов, катедра „Европеистика", Софийски университет „Св. Климент Охридски"* 253

The Multiannual Financial Framework and the future of the European Union, *prof. Dencho Georgiev, PhD, Vrije University, Brussels, Belguim*..... 266

Засилване на протекционистките тенденции: потенциални ефекти за Европейския съюз, *проф. д-р Искра Балканска, Българска академия на науките* 280

Challenges to the enhancement of the efficiency of the protection and fight against fraud with the EU funds – Bulgaria's experience since 2007, *prof. Tatyana Hubenova, PhD, Bulgarian Academy of Sciences* 299

Казусът Брекзит – сценариите и тяхното отражение, *доц. д-р Светла Бонева, Университет за национално и световно стопанство* 313

Правни аспекти на закрилата на морските интереси на ЕС, *гл. ас. д-р Ваня Стаматова, Бургаски свободен университет* 339

Раздел пети. „Европейска идентичност и култура“ 351

Общо културно наследство – повече приобщаваща Европа, *проф. дфн Иван Кабаков, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“* 353

Culture and EU's sustainability, *prof. dr. Wang Xiaohai, Guangdong University of Foreign Studies, China* 365

To have or to be – tracing European heritage – the premeation of cultures, *prof. Slavenko Grgurević, PhD, Eurobalkan Association for Reserch and Development, Serbia* 375

The future of European languages in Australia, *Alice Chik, Senior Lecturer, PhD, Macquarie University, Australia* 384

Европа между визионерските проекти и съвременната политическа реалност, *доц. д-р Емилия Георгиева, Университет за национално и световно стопанство* 395

Europe of nations vs. Europe of the Europeans, *asst. prof. Lyubomir Stefanov, PhD, New Bulgarian University* 408

Европейска идентичност и европейско общество – липсващата социална основа на европейския интеграционен проект, *доц. д-р Пламен Ралчев, Университет за национално и световно стопанство* 418

ПРЕДГОВОР

В ръцете си държите сборника, който обединява докладите от Шестата международна конференция на Катедра „Европеистика“ към Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Център за високи постижения „Жан Моне“, с подкрепата на програма „Еразъм+“ на Европейския съюз.

Събитието се реализира и благодарение на подкрепата на Фондация „Ханс Зайдел“ и любезното домакинство на Представителството на Европейската комисия в България.

Конференцията се проведе на 30-31 май 2019 г. в София, под надслов „Европейският съюз след 2020 г. – нова Европа в нов свят“ и беше посветена на 20-годишнината от създаването на Катедра „Европеистика“, както и 30-годишнината на програмата „Жан Моне.“ Това беше чудесна възможност да поговорим за предизвикателствата пред преподаването и изучаването на европейски въпроси в България.

Участниците се фокусираха върху перспективата на ЕС за икономически растеж и създаване на работни места през следващото десетилетие. Обсъдихме необходимостта от изграждането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като способ за преодоляване на структурните слабости на икономиката на ЕС; начините за повишаване на производителността на труда и конкурентоспособността и изграждането на устойчива социална пазарна икономика. Разширяването на Европейския съюз и Европейската политика за съседство продължават да бъдат приоритетни за Съюза. Европейската идентичност и проблемите на мултикултурализма също са важни теми, за които е необходимо да се говори в рамките на дебата за бъдещето на ЕС.

В дискусиите се включиха и много студенти, които превърнаха събитието в още по-интересно и ползотворно.

В конференцията взеха участие лектори от водещи университети в Германия, Нидерландия, Румъния, Сърбия, Северна Македония и България, а също така и от Австралия и Китай.

Петте раздела в сборника съответстват на кръглите маси, в рамките на които лекторите представиха своите доклади.

Пожелаваме Ви приятно четене!

PREFACE

It is our pleasure to present to you the conference proceedings with the papers of the Sixth International Conference of the European Studies Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski" and the Jean Monnet Centre of Excellence, with the support of Erasmus+ Programme of the European Union.

The event has been accomplished also thanks to the support of "Hanns Seidel" Foundation and the kind hosting of the Representation of the European Commission in Bulgaria.

The Conference took place on 30-31 May 2019, in Sofia, under the title "EU post 2020 – New Europe in a New World". It was dedicated to the 20th anniversary of the European Studies Department and the 30th anniversary of the Jean Monnet Programme. This turned into an excellent opportunity to share thoughts about the challenges in teaching European Studies in Bulgaria and abroad.

The participants focused upon the EU's perspective for growth and jobs for the next decade. We discussed the need for smart, sustainable and inclusive growth as a way to overcome the structural weaknesses in Europe's economy, improve its competitiveness and productivity and underpin a sustainable social market economy. European Union Enlargement and Neighbourhood Policies continue to be EU priorities. The European identity and the problems of multiculturalism are also issues that are tackled in the framework of the debate for the future of the EU.

Many students participated in the debate and made the event even more vivid and fruitful.

Among the speakers of the conference were lecturers from leading universities in Germany, the Netherlands, Romania, Serbia, North Macedonia and Bulgaria, as well as from Australia and China.

The five sections in the conference proceedings correspond to the five round tables within which the speakers presented their reports.

We wish you a pleasant reading!

Раздел първи.

Предизвикателства и перспективи пред преподаването на европейски изследвания

AFTER THE ELECTION – BEFORE THE NEW START. THE EUROPEAN UNION IN TRANSITION

Prof. Dr. Eckart D. Stratenschulte
Chairman of the Executive board
of the German National Foundation

The elections for the European Parliament have taken place and the results are as follows:

1. The informal grand coalition of the European People's Party (EPP) and the Socialists/Social Democrats (S&D) has lost its majority.
2. Far-right populists won about 150 to 170 seats. At the time of writing, it was not clear how the political families would form up and organise themselves in the new parliament. The far right plans to found a European Alliance of Peoples and Nations. Given that the partners in this group disagree on important issues, this alliance is unlikely to be very constructive. While the Italian Lega under Matteo Salvini wants to spend more money in Italy, thereby violating the European Currency Union's rules on debt, the German Alternative for Germany (AfD) is firmly opposed to that. (The AfD was founded in 2013 to prevent Germany paying anything to partner countries during the Euro crisis.) While Mr Salvini wants other EU countries to take refugees arriving in Italy, the German AfD and the Hungarian Fidesz under Viktor Orbán want the opposite. The British Brexit Party, meanwhile, has no interest in any of this. There is, in fact, only one thing these parties have in common: the desire to destroy the EU or, at the very least, to cripple it. The AfD's election manifesto included a proposal to abolish the European Parliament. During their party conference, they held long debates about achieving the political goal of leaving the EU. This did not become part of the official programme in their manifesto because party leaders didn't think that the German public would be 'ready' for such a proposal.

3. These results mean that, from a total of 580-600 MEPs, 376 seats are required to form an absolute majority. Once the United Kingdom has left, a majority of 353 MEPs out of about 560 will be required. This might look difficult, but it is not impossible.

Immediately after the elections two different debates began. The parties analyzed the results of the elections (in fact, the results of their respective parties) and started discussing what should be done over the next five years. The heads of the parliamentary groups and the European Council began to negotiate who should do it. At first sight this was and is (as at the end of May 2019) a negotiation to decide who should become the next president of the European Commission. The president has to be nominated by the European Council and elected by the European Parliament.

"Taking into account the elections to the European Parliament and after having held the appropriate consultations, the European Council, acting by a qualified majority, shall propose to the European Parliament a candidate for President of the Commission. This candidate shall be elected by the European Parliament by a majority of its component members." (TEU 17(6))

One aspect of this is the Spitzenkandidaten principle. This means that the parliament should only vote for somebody who is running as the leading candidate for one of the party families. This is not covered in the Treaty, but it worked in 2014 and the European Parliament wants to stick to the principle because MEPs believe it could strengthen the parliament's role and give the voters greater interest in the election process.

The heads of state and government are not fond of this idea. President Macron has openly questioned it. His argument: As long as there are no European lists and consequently not all citizens can vote for some of the candidates, the principle is useless. Indeed, only Germans – in fact, only Bavarians – could vote for the EPP candidate Manfred Weber while only the Dutch could vote for Frans Timmermans (S&D).

The position of the president of the European Commission is only one element in the package, however. European leaders also have to nominate a new president of the European Council, a new High Representative for Foreign and Security Policy and, later the same year, a new president of the European Central Bank. The parliament has to elect a new president. Several factors (North/South, East/West, Big/Small, Male/Female) will have to be taken into consideration.These discussions will keep the EU busy for sever-

al months. In parallel with this, there is still the United Kingdom's – so far fruitless – attempt to leave the Union. This is supposed to happen by October 31, 2019, at the latest.

So, the EU is in the process of defining what should be done and by whom. Unfortunately, this does not leave room for the debate which really should be conducted and that is how it should be done. The EU does not lack goals, nor does it have a scarcity of skilled human resources. What it does lack is ideas for ways to achieve those goals.This is why the European Commission launched its White Paper on the Future of Europe in March 2017. (European Commission: White Paper)

"This White Paper maps out the drivers of change in the next decade and presents a range of scenarios for how Europe could evolve by 2025. In doing so, it starts a debate that should help focus minds and find new answers to an old question: What future do we want for ourselves, for our children and for our Union?"(European Commission: White Paper, p.7)

The Commission outlined five scenarios:

1: Carrying on

2: Nothing but the Single Market

3: Those who want more do more

4: Doing less more efficiently

5: Doing more together

It is obvious that scenarios 1 and 5 are unrealistic. If they weren't, one would not need any scenarios at all.The other three scenarios all mean a reduction, either in policy fields or in participants. But why is this the case? The EU is an enormous success story and one could fill a whole book with the achievements of European integration. Nevertheless, the history of the EU also includes a series of setbacks which could fill a second book. Always, though – from the failed European Defence Community and the European Political Community in 1952/1954, the European Community for Nuclear Energy 1957/58 which never really blossomed, the crisis over the "policy of the empty chair" in 1965 and the withdrawal of Greenland from the European Community in 1985 to the Norwegian refusal to become a member in both 1973 and 1995 and the failure of the European Constitutional Treaty – always the EC/EU has found a way to develop further.

Today, however, the EU is not only facing new challenges, which happens all the time, but a different set of challenges. Four of them can be listed here.

1. The fundamental motive for the creation of the European Communities was safeguarding peace between member states – meaning between Germany and France – and securing democracy. After the experiences of two world wars and cruel dictatorships in Europe, the order of the day was to create a structure which would make war and oppression impossible.But while the motive was deeply political, the approach to integration appeared to be quite technical. Coal and steel, agricultural products, technical rules and standards – these weren't things which greatly interested the public. Away from the public eye, these technicalities generated a network which always grew stronger – an "ever closer union", as the Rome Treaties put it. There was a "permissive consensus" between the people and their leaders. The people did not understand what was happening in Brussels, but nor did they care. Therefore they permitted their governments to carry on.

In the meantime it became obvious to the public that the EU is much more than an assemblage of technical rules. The turning point, at least in Germany, was the introduction of the Euro in 1999. "Suddenly" the EU was taking away the Germans' most beloved child and the focal point of German post-war pride: the Deutschmark. The German public was assuaged with further technical arguments, such as the abolition of exchange fees at borders and improved price comparisons while travelling in other countries. For about ten years everything worked very well. But in 2009/2010 when the Euro crisis arose people realized that the EU is not a non-political technical structure but a highly politicised integration structure with far-reaching consequences for their everyday life.

Ever since then they have demanded to have their opinions heard. The Euro crisis gave birth to the populist movements – in Germany, in the Netherlands, in Finland, in Greece … That the EU lacks transparency isn't news. But that's precisely what's being demanded today.

2. European integration is not a love affair between 27 or 28 states, it is the result of endless negotiations. You could define the EU as a negotiated negotiation system for conducting further negotiations. This system, known as the "Méthode Monnet", was and is quite successful, but it takes time and it requires secrecy. As mentioned above, this secrecy is no longer accepted and, in the last few years, big decisions have had to be taken under extreme time pressure. Decisions about billions of Euro had to be made over the weekend before 3 a.m. on Monday morning – because of the opening of the Tokyo Stock Exchange. 200,000 refugees arrived at European borders overnight. These situations did not allow for long negotiations. On the other hand, however, there

is no institution or president with the capability and the authorization to take instant decisions. The EU lacks a "Rapid Response Centre".

3. The outstanding success of European integration in the past was due to deregulation – take the Single Market or Schengen, the abolition of internal border controls as examples. Now, though, the European Union is in a different situation. Liberalization has come to an end, the situation and people's expectations require new regulations. This is true for the Banking Union, but also for the social dimension of the EU. The EU proclaimed far-reaching social goals. Article 3 (3) of the Treaty on European Union reads:

"The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance.

It shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child. It shall promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among Member States."(TEU 3(3))

The President of the European Commission raised expectations:

"*Up until the elections of the European Parliament, we want to use the time for people to feel that Europe protects, empowers, and defends them. For this very purpose, we have presented a roadmap with specific steps, which we want to implement before the summit in Sibiu, Romania this coming [May] where the Heads of State and Government will convene. With that, we will deliver tangible results for citizens before the European elections – be it by extending the protection of our common borders or by supporting those member states which still don't have the euro to become part of the Economic and Monetary Union." (Juncker 2018)*

Until now, however, the EU has not delivered. Rather than narrowing, social and wealth gaps within and between member states have widened (World Economic Forum 2018). Establishing new rules and regulations beyond technical matters has proved to be more difficult than abolishing old ones.

4. Despite the many setbacks, however, the EC/EU was making progress and a majority of its citizens were reasonably optimistic as regards the future. This has now changed.

"(Our) evidence suggests that European citizens are deeply divided with regard to how they view society and their own economic position within it. We find a divide between those who are hopeful about society and their economic situation within it, and those who are fearful about these topics. Our findings suggest that within the European Union as a whole, 51 percent of the population is worried about the state of society while 49 percent is not. Similarly, 35 percent of people are economically anxious, while 65 percent are not." (de Vries/Hoffmann 2019: 7)

The EU lacks optimism. The consequence of this is not only that the "fearful" incline towards far-right parties to a greater extent, it also costs the EU in terms of both lost momentum and energy from its citizens.

To sum this up: the challenge for the EU is to restructure itself in a way such that it is able to make quick decisions on important matters, to connect the people into these decisions through greater transparency and to demonstrate positive outcomes in relation to social protection and thereby bring optimism back to the people.

"The old Europe of a market and a mania for rules encountered indifference or mild ridicule from its population, but that did not stand in the way of its progress. The new Europe of currency, power and borders sets loose larger public forces and counterforces, higher expectations and deeper distrust. In this new Europe, decisions are taken that are no longer always based on treaties or expertise but instead are a joint response to the needs of the moment, born out of clash of opinions. Precisely for that reason they require public justification and scrutability and have to be fought out on an open political stage." (van Middelaar 2019: 483/6616)

Coming back to the Commission's scenarios, it is clear that two of the three remaining ideas would not be able to achieve these goals. Limiting the Single Market (scenario 2) would either reinvent the EU as a pure Free Trade Zone or ignite a long debate about what would come under the aegis of the Single Market: social policy, environmental policy, climate protection? A similar thing would happen with scenario 4. The principle of doing less but better is easy to agree on, but what would that "less" be? No foreign and security policy, no migration policy, no climate protection, no structural policy?

As a result, all the indications points towards scenario 3: Those who want to do more do more.

The Rome Declaration which the 27 heads of state and government (without the United Kingdom) passed on the occasion of the 60th anniversary of the signing of the Rome Treaties was already pointing in this direction:

"We will act together, at different paces and intensity where necessary, while moving in the same direction, as we have done in the past, in line with the Treaties and keeping the door open to those who want to join later."(Council of the EU, Rome Declaration 2017)

Alongside conventional statements, the declaration offers an exit strategy for the current situation: different paces and intensity. Again, moving at different paces is not news for the EU because we already have that in many fields. As the treaty says, the Euro is the currency of the European Union (TEU 3(4)), but only 19 members are Euro countries. Schengen is part of the Treaty, but only 22 EU countries (and a couple of third states) belong to it. The new element is "different intensity".

The Commission's plan was to decide all of this before the European elections so that afterwards the EU could make a fresh start. Jean-Claude Juncker sketched it out in his foreword to the White Paper on the Future of Europe:

"But Rome must also be the start of a new chapter. There are important challenges ahead of us, for our security, for the well-being of our people, for the role that Europe will need to play in an increasingly multipolar world.

After a broad debate across our continent in the months to come, including the European Parliament, national Parliaments, local and regional authorities, and civil society at large, I will take these ideas forward and give my personal views on the future of Europe in my State of the Union speech in September 2017. This should help the European Council draw first conclusions by the end of the year and decide on a course of action to be rolled out in time for the European Parliament elections in June 2019." (European Commission, White Paper 2017: 3)

The Sibiu summit on May 9, 2019 was supposed to give at least some answers to the most pressing problems, but it did not. The declaration merely expressed good will and avoided doing anything other than describing goals vague enough to please everyone: *"We will stay united, through thick and thin." (European Council, Sibiu Declaration 2019)*

Unless the EU can find a new and effective structure for itself, however, it can identify as many high-flown goals as it wishes, but the results will not be impressive. The EU doesn't lack goals, it lacks implementation. Conse-

quently, something like scenario 3 will be the only realistic option. Some countries have to build a core group and push the EU forward.

Such a concept of a Core Europe should not be confused with "Europe à la carte". A variable geometry – which is what "Europe à la carte" is about – would mean that countries cooperate in different policy fields in different contexts. However, on top of the fact that such a structure would be extremely complicated and highly non-transparent, it would make it very difficult, if not impossible, to make compromises in the usual EU package-dealing processes. On the other hand, this would also give all the power back to the nation states and dissolve the structure of European integration.

A Core Europe, however, also raises questions of democratic legitimacy, especially in regard to the communitarian institutions – the European Parliament, European Commission, European Court of Justice. If there is a group of how ever many countries making far-reaching decisions, how can these institutions be included when they have members which don't belong to the core? Or do we need a Core Europe Parliament, a Core European Commission? This is not a new debate. As early as 1994 the conservative German politicians Wolfgang Schäuble, nowadays speaker of the German parliament (Bundestag), and Karl Lamers came up with suggestions for a "Kerneuropa".

And in 2000 the at-the-time Foreign Minister of Germany, Joschka Fischer from the Green Party, elaborated that idea in a speech given at Berlin's Humboldt University:

"One possible interim step on the road to completing political integration could then later be the formation of a centre of gravity. Such a group of states would conclude a new European framework treaty, the nucleus of a constitution of the Federation. On the basis of this treaty, the Federation would develop its own institutions, establish a government which within the EU should speak with one voice on behalf of the members of the group on as many issues as possible, a strong parliament and a directly elected president. Such a centre of gravity would have to be the avant-garde, the driving force for the completion of political integration and should from the start comprise all the elements of the future federation." (Fischer 2000)

Such a structure would not be easily achieved. Although very often a group of countries refuses to support a certain policy, they are all keen not to be excluded. The necessary changes in the European Treaty are consequently not very likely – and would cost the EU time it does not have.

Therefore, the only way to proceed is to make use of the instrument of Enhanced Cooperation, established in Art. 20 TEU and 326 to 334 TFEU. This is not an easy way to push things forward and is consequently not very often used[1]. Those countries which want to set up an enhanced cooperation procedure have to send a request to the Commission which than forwards a proposal to the Council. The Council has to approve the enhanced cooperation procedure, as does the European Parliament. The enhanced cooperation programme has to be open to all members. (TFEU 329) So, even after the revision of the preconditions in the Lisbon Treaty, which made enhanced cooperation a little easier, there are a couple of hurdles to establishing an enhanced cooperation procedure.

There is, of course, another way to initiate closer integration – by doing so outside existing European treaties. Schengen saw the light of day in this way (and was only integrated into the *acquis communautaire* with the Amsterdam Treaty in 1999). The Fiscal Compact is another example. Here 25 countries (in a Union of 27 before the accession of Croatia) signed an agreement within the framework of international law.

Both ways of pushing European integration forward are difficult and require leadership.

Leadership is a touchy issue in the European Union. All member states are equal – legally and in theory, of course. In reality they are not, and everybody knows it.

It takes strong countries to take the lead, and in the current situation this can only be Germany and France. Italy took itself out of the game through its dual populist government, Poland is reluctant, Spain is dealing with a secession conflict and the United Kingdom is no longer an effective presence – just to name a few. Germany and France have a special responsibility for the wellbeing of the European Union, due to their size, but also due to history. Nobody in the EU wants a Franco-German directorate (or, even worse, Germany running European affairs), but everybody is aware that without the impetus of these two countries nothing will happen.

In 2011 the at-the-time Polish foreign minister Radoslaw Sikorski gave a quite emotional public speech in Berlin:*"I will probably be first Polish foreign minister in history to say so, but here it is: I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity.*

...

[1] See: European Commission: Scenario 3 of the White Paper on the Future of Europe 2019

"And I demand of Germany that, for your own sake and for ours, you help it (the Euro; EDS) survive and prosper. You know full well that nobody else can do it. [...] As a Pole and a European, here in Berlin, I say: the time to act is now." (EU inside 2011)

In his famous Sorbonne speech in September 2017 Emmanuel Macron put it as follows:

"So first of all I am making the proposal to Germany for a new partnership. We will not agree on everything, or straightaway, but we will discuss everything. To those who say that is an impossible task, I reply: you may be used to giving up; I am not. To those who say it is too difficult, I say: think of Robert Schuman five years after a war, from which the blood was barely dry. On all the issues I have talked about, France and Germany can inject decisive, practical momentum."(Macron 2017)

Due to the internal problems in Germany after the last parliamentary election, there was no substantial response from the German side. The German government is a coalition formed from the two conservative parties CSU (only in Bavaria) and CDU (everywhere but Bavaria) together with the Social Democrats. One side effect of the European elections in May 2019 is this government's further instability. After massive losses in the elections, the Social Democrats are considering leaving the coalition. This could mean a new government will be built by the Conservatives, the Liberals and Greens – an undertaking which failed in 2017 after week-long negotiations – or new general elections. In both cases Angela Merkel will not be Federal Chancellor any longer. Both processes will take time – time Europe does not have, because the structural reforms of the EU – the French president Emmanuel Macron speaks of a "refoundation of Europe" (Macron 2017) – cannot be delayed. Unfortunately, in France President Macron lost a lot of public support and also has internal problems to deal with. He is in a much weaker position than he was two years ago.

The article does end on a pessimistic note.[2] The only hope for the further development of the EU is a public outcry in at least a few EU countries. The increased turn-out at the European elections (over 50 percent in EU, in Germany even 60 percent) are a sign of hope – one sign at least.

[2] This article had to be finished by June 2, 2019, so the outcome of these processes cannot be described here.

Biblography

Council of the EU (2017): The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25/03/2017; https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf; last accessed 01/06/2019

European Commission (2019): Scenario 3 of the White Paper on the Future of Europe. Factsheet, Last updated on 19 March 2019;

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced-cooperation-factsheet-tallinn_en.pdf, last accessed: 30/05/2019

European Commission (2017): White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf; last accessed: 29/05/2019

European Council (2019): The Sibiu Declaration, Press Release 09/05/2019; https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/; last accessed: 30 May 2019

Fischer, Joschka (2000): From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration, Speech at the Humboldt University in Berlin 12 May 2000; http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161, last accessed: 30 May 2019

Juncker; Jean-Claude (2018): The New Federalist: Interview with Jean-Claude Juncker: "For me Europe is the love of my life," 28 November 2018; https://www.thenewfederalist.eu/interview-with-jean-claude-juncker-for-me-europe-is-the-love-of-my-life; last accessed: 30/05/2019

Macron, Emmanuel (2017): Initiative for Europe. Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic; 26/09/2017; http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html; last accessed 01/06/2019

van Middelaar, Luuk (2019): Alarmus and Excursions. Improvising Politics on the European tage, Ebook, 2019

EU inside (2011): Poland Has Made an Unprecedented Appeal to Germany to Act Immediately in the Name of Europe, EU inside, 29/11/2011;

Treaty on the European Union (TEU), Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 –0390; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN; last accessed 06/06/2019

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/ TXT&from=EN; last accessed 06/06/2019 last accessed 06/06/2019

de Vries, Catherine E./Hoffmann, Isabell (2019): The Hopeful, the Fearful and the Furious. Polarization and the 2019 European Parliamentary Elections, Bertelsmann Foundation, Gütersloh 2019

World Economic Forum: This is the state of inequality in Europe, https://www.weforum.org/agenda/2018/05/european-income-inequality-begins-to-fall-once-again; last accessed: 30/05/2019

МЕЖДУ „МЪДРЕЦА НА СЦЕНАТА“ И „РЕЖИСЬОРА В ЗАЛАТА“ – СЪЧЕТАНИЕТО НА ТРАДИЦИОННИТЕ И ИНОВАТИВНИТЕ МЕТОДИ В ОБУЧЕНИЕТО ПО ЕВРОПЕИСТИКА

проф. д-р Ингрид Шикова
Катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“

Играта е най-висшата форма на изследване.
Алберт Айнщайн

Резюме

Светът в 21-ви век е променен от глобализацията и новите технологии. Промениха се и студентите. За да се конкурират успешно на трудовия пазар, те се опитват още в университета да придобият умения и опит, които ще им бъдат полезни в практиката. Тези тенденции не подминават и студентите по европеистика. Логично възниква въпросът успяваме ли в променения свят да променим начинът, по който преподаваме в университетите? Статията е разглежда въпроси, свързани с методите на преподаване, активното учене, ролята на университетския преподавател. Разгледано е приложението на инструментите на активното учене в сферата на европеистиката като симулационни игри, обучение, основано на проекти и разрешаване на проблеми, дистационно и смесено обучение.

Ключови думи

европеистика, образование, методи на преподаване, активно учене, симулационни игри

Светът в 21-ви век е променен от глобализацията и новите технологии. Промениха се и студентите. Днешните студенти имат неограничен достъп до информация, отрано са ориентирани към професионалната си кариера, а не само към получаването на академични знания и университетска диплома. За да се конкурират успешно на трудовия пазар, те се опитват още в университета да придобият умения и опит, които ще им бъдат полезни в практиката. Ако университетът не им предоставя тези възможности, студентите ги търсят в извънаудиторни занимания, които понякога трудно се съчетават с академичните занятия. Тези тенденции не подминават и студентите по европеистика.

Съдържание и методи

Логично възниква въпросът – успяваме ли в променения свят да променим начина, по който преподаваме в университетите? Още в края на миналия век редица изследователи и университетски преподаватели твърдят, че поради промените в обществото, трябва да се преосмисли естеството на висшето образование както по отношение на съдържанието, така и по отношение на конкретната педагогика (Milter and Stinson, 1995). Проучване на преподаването на европейски изследвания показва, че поради естеството на повечето от изучаваните дисциплини се налага тяхното непрекъснато актуализиране с ново съдържание, добавяне на актуални теми.[3] Това, разбира се, е положително, тъй като студентите получават знания за съвременното развитие на Европа и на европейската интеграция. Този подход се основава преди всичко на промените в учебните програми по отделните дисциплини, включване на нови теми и дисциплини в учебните планове. Промените в съдържанието са свързани със схващането, че „съдържанието е цар“ (Gijselaers and Milter, 2010). Очаква се, че промяната на съдържанието е достатъчна, за да даде необходимите резултати. Но ограничаването само до промяна в съдържанието, което отразява актуалните проблеми в Европейския съюз, не е достатъчно, за да подготви завършилите европеистика за ролите и предизвикателствата, които ще станат част от ежедневния им професионален живот (Gijselaers, Dailey-Hebert and Niculescu, 2014). По-малко внимание се отделя на съвременните, или

[3] Това твърдение се основава на изследването, публикувано в книгата „Европеистика и европейски ценностни нагласи“ (2013), колектив, Атанасов, Шикова, Георгиева, Манева, Милчаков, изд. Дамян Яков.

така наречените „иновативни“, методи за учене, подходящи за 21. век. Като се има предвид, че преподаването, ученето и оценяването са основни компоненти на всеки процес на трансфер на знания, то освен съдържанието, методите на преподаване на европейските изследвания също следва да заемат полагащото им се място.

В своя „Доклад до Европейската комисия за подобряване на качеството на преподаването и обучението в европейските висши учебни заведения“ специалната група на високо равнище за модернизиране на висшето образование (под председателството на бившия президент на Ирландия Мери Макалийз) предложи препоръки, сред които и тази за използването на нови методи на преподаване и учене, така че студентите да придобият подходящи умения, повишаващи тяхната пригодност за заетост. Именно в контекста на повишаване на уменията и компетенциите е необходимо преподаването в сферата на европеистика да прилага иновативни методи на активно учене. Студентите трябва да придобият не само знания по съответните дисциплини, но и т.нар. „меки умения“ чрез активно учене в съответствие с изискванията на Болонския процес. Това налага и преподавателите по европеистика да преминават от методите на пасивно обучение към иновативните методи на активното учене, т.е. преместване на фокуса от ефективността на обучението чрез лекции към ефективността на методите на студентското учене.

Активното учене

Съществуват многобройни изследвания и публикации, посветени на активното и експерименталното учене. Тук ще се опитаме да разгледаме прилагането на активното учене и на неговите иновативни методи и педагогически техники в областта на европеистиката. Основният въпрос е как активното учене в сферата на европейските изследвания[4] може да доведе до знания и умения, които да повишат общите резултати от образователния процес. Разбира се, отговорът на този въпрос не е еднозначен и е благодатна тема за дискусии между университетските преподаватели, които са ангажирани с модернизиране на висшето образование и въвеждане на иновативни методи на активното учене.

[4] В текста „европеистика“ и „европейски изследвания“ имат едно и също значение, което съответства на European Studies.

Всъщност няма да е погрешно да се твърди, че силното развитие на университетската европеистика през последните 15 – 20 години е свързано с необходимостта да се отговори на новите предизвикателства в европейския интеграционен процес, включително въвеждане на нови подходи при обучението, на нови курсове, на нови теоретични постановки, което като цяло не би било осъществимо в рамките на отделните традиционни университетски специалности. Необходимостта от знания за европейската интеграция, включително история, институции, политики, право на ЕС, се допълва в европеистиката от необходимостта от развитие на практически умения за дебатиране, участие в преговори, аргументиране на мнения, логично писане и оформяне на материали, формулиране на хипотези, проучване на конфликтни позиции и изграждане на становища, търсене и постигане на компромиси. В това отношение новите методи, като например симулационните игри, поставянето на студентите в практически ситуации, решаването на конкретни казуси, подготовката на проекти и т.н. заемат важно място в университетската европеистика.

Ролята на преподавателя

Очевидно е, че новите реалности налагат промени както в ролята на студентите, които трябва да бъдат много по-активни и да придобиват не само знания, но и умения, така и в ролята на преподавателите, които освен лектори, трябва да бъдат организатори, модератори, режисьори на учебния процес. Нека обърнем внимание на ролята на преподавателя. Ще я разгледаме в три основни аспекта: „мъдрец на сцената“, „Сократ в аудиторията“ и „режисьор в залата“.

- „Мъдрец на сцената“: Традиционно това, което се случва в аудиторията, е фокусирано върху преподавателя, който „чете“ лекции, пренася своите знания и мъдрост на студентите, които слушат пасивно и понякога си водят бележки. Предполага се, че лекциите са най-старият метод за обучение и все още продължава да бъде важна част от обучението в университетите. Класическият образ на преподавателя в случая е на „мъдреца на сцената“.
- „Сократ в залата“: Сократ не изнася лекции, а задава въпроси, които водят към размисъл. Той притежава завидното умение да постави учениците си в диалогична среда и чрез умело формулирани въпроси да създаде у тях нагласата за критично мислене. Формулирането и задава-

нето на въпросите е в основата на неговия метод. Методът на Сократ е динамичен формат, който помага на студентите да поемат истински интелектуални рискове в аудиторията и да се научат на критично мислене. Сократовият метод се характеризира с т.нар. „продуктивен дискомфорт“. Студентите са изведени от пасивността, а благодарение на поставените спорни въпроси между дискутиращите има реално напрежение. Този метод може да бъде използван много успешно в сферата на европеистиката, стига преподавателят да съумее да постави такива въпроси и дилеми, които да стимулират критическото мислене. Сократ вярва, че се учим най-добре, като задаваме съществени въпроси и даваме всякакви възможни отговори в честни и откровени дебати. В съвременните условия на експлозия на знанието и технологиите бихме могли да подходим по сходен начин. В противен случай комуникационното цунами на 21. век може да ни потопи в море от любопитни факти, вместо да ни вдигне на нарастващата вълна от възможности (Cookson, 2009).

- „Режисьор в аудиторията“: Тази нова роля на преподавателя е свързана с изместване на фокуса от пасивното към активното учене. Постепенно се изоставят традиционните методи, „фокусирани върху преподавателя“, в полза на активни и експериментални подходи, съсредоточени върху образователните потребности на студентите. В тази активна учебна среда преподавателят напуска сцената и заема място в залата в ролята на „режисьор“, предоставяйки важните роли на студентите, които осъществяват определени дейности. Активното учене подпомага студентите да разберат конкретното приложение на концепции, теории и други знания чрез използването на практически дейности, анализ в малки групи, ролеви игри и групови проекти (Raines and Rochester, 2003).

Преподавателите в сферата на европейските изследвания все повече използват експериментална и активна педагогика. Вероятно ще се обединим около твърдението, че студентите учат по различни начини, но най-добри резултати можем да очакваме при комбиниране на знанията с тяхното практическо прилагане. Педагогическата литература изобилства от проучвания, които потвърждават важността на разнообразните техники на преподаване за постигане на резултати от студентите. В това отношение заслуга има експерименталният учебен модел на Колб, който въвежда четири отделни етапа/метода на учене: конкретен опит, рефлективно наблюдение, абстрактна концептуализация и активно експериментиране. Според Колб (Kolb, 1984) студентите не могат да участват в тези четири етапа равномерно и последователно, а

вместо това обикновено се формират групи според техните предпочитания за учене. Целта на преподавателя е да планира своите изисквания и дейности, като се съобразява с четирите стила на учене и свързаните с тях предпочитания за обучение. При прилагане на различни методи на активната педагогика студентите са по-склонни да формират положително отношение и да проявят по-голям интерес към академична дисциплина, която при традиционната лекционна форма биха квалифицирали като скучна и безинтересна. Въз основа на идеите на Дейвид Колб за стиловете на учене са направени редица изследвания, които показват, че чрез активно участие на студентите се подобряват резултатите от обучението (Muno and Prinz, 2015).

Инструменти на активното учене

Многобройните публикации за прилагането на активното учене в областта на политическите науки и по-конкретно на европеистиката разглеждат редица инструменти, чрез които то може да се осъществи: теренна работа, филми, казуси, лабораторни проекти, гостлектори, проекти за актуални политически предложения, дебати, медийни и интернет задачи, симулации. Последните допълнения към този списък и по-специално в областта на европейските изследвания са проблемно-базирано обучение, смесено обучение и особено използването на симулационни игри (Baroncelli, Farneti, Horga,Vanhoonacker, 2014). Те се оказват един от най-използваните и най-подходящите методи за активно учене. В редица европейски университети симулационните игри вече са включени в учебните програми като отделни дисциплини.

Симулационните игри в обучението по европеистика

Според определението на Дорн (Dorn, 1989) симулационните игри са дейности, предприети от играчи, чиито действия са ограничени от набор от правила, специфични за всяка игра. Елементите на играта представляват модел на някаква външна реалност, с която играчите си взаимодействат, играейки роли по същия начин, по който биха взаимодействали със самата реалност.

Симулациите предлагат на студентите по европеистика възможността да се учат от опита по същия начин, по който лабораторните експерименти служат на студентите по химия да осъществяват и на-

блюдават действителните химически процеси. Този вид обучение им позволява да приложат и тестват това, което учат в учебниците или чуват по време на лекциите, помага им да повишат разбирането на тънкостите на теориите или концепциите и съдейства да бъдат привлечени онези от тях, които скучаят на традиционните лекции или изобщо не ги посещават. Чрез поставяне на студентите в ролеви ситуации, в които те вземат решения, убеждават другите участници с аргументи, преговарят, създават коалиции, симулациите им дават възможност да развият уменията си за комуникация, преговори, критично мислене и за работа в екип (King, 2000).

Но за да бъде максимално полезна, симулацията трябва да бъде добре организирана и режисирана от преподавателя. Обичайно тя протича през три основни фази: подготовка, провеждане и оценяване.

Подготвителната фаза има няколко важни елемента:

Първо, **избор на темата:** Изборът на тема е решаващ за провеждане на успешна симулация. Тя трябва да бъде достатъчно достъпна за студентите, да създава предпоставки за дискусия, да е интересна, за да може да ги мобилизира. Важна предпоставка при избора на тема е и наличието на източниците на информация, за да могат студентите да се подготвят добре за играта. Подходящо е симулационната игра да е свързана с проблеми и предизвикателства, пред които са изправени европейските и националните институции при осъществяването на европейските политики. Теми, подходящи за симулации, са бюджетът на ЕС и многогодишната финансова рамка, имиграционната политика, защитата на малцинствата и търсещите убежище, отношенията между ЕС и Русия, общата външна политика и политика на сигурност, двустранните търговски отношения между ЕС и САЩ, политиките на ЕС в областта на селското стопанство, околната среда и изменението на климата, разширяването на ЕС. Препоръчително е симулацията да се основава на реалния живот. Възможно е студентите да обсъждат конкретни предложения за регламенти или директиви, свързани с осъществяването на определена политика, което изисква нейното задълбочено познаване, както и да обсъждат въпроси, по които трябва да се вземе политическо решение.

Второ, **ясна цел:** Определянето на ясна цел е важно за структурата на симулацията и помага на студентите да поставят своето участие в правилния контекст. Основното разграничение е дали преподавателят иска да обучи студентите на определена процедура на вземане на решения или на практическо възприемане на концепции и политики. В зависимост от

характера на уменията, които преподавателят иска да развие у студентите, се определя и обхватът на симулацията – например дали играта да се насочи предимно към умения за говорене пред публика, за водене на преговори, за формиране на коалиции, или по-скоро да се съсредоточи върху запознаване и вникване в определено съдържание. Разбира се, повечето симулации предоставят възможност за активно учене и в двете посоки, но все пак е добре преподавателят да реши предварително какъв да бъде акцентът. Определянето на фокуса помага да се намери правилният баланс между етапите на подготовка и провеждане на играта. Тези симулации, които са насочени към създаване на умения за говорене пред публика, за водене на преговори , за създаване на коалиции, т.е. при прилагане на метода *learning by doing*, са концентрирани предимно върху провеждането, а не върху подготовката. Обратно, при съдържателно ориентираните симулации – например запознаването в дълбочина с определена европейска политика, фокусът е върху подготовката, за да вникнат студентите в нейната същина и начин на прилагане.

Не е необходимо да бъдат поставяни конкретни цели за постигане на консенсус за вземане на решение. Дори в определени симулации е полезно да не се достигне до съгласие или по-големите държави да успеят да наложат своето мнение, което дава на участниците реална представа за преговорите и за съпътстващите ги трудности. Все пак е важно да се обясни на студентите, че в играта няма победители и губещи и всеки е пълноправен играч, стига да има достатъчно убедителни аргументи.

Трето, **определяне на правилата** на играта: На етапа на подготовка се определя нивото на сложност на симулацията. Важно е да се избере до каква степен бихме искали да приближим играта до политиките, процеса на вземане на решения, конкретните ситуации и европейските институции в реалния свят. Сложността трябва да бъде такава, че да отговори на целта, която преподавателят си е поставил, както и на нивото на познания на съответната група студенти. Например, ако искаме да запознаем студентите с цялостния процес на вземане на решения, ще бъде необходимо да изиграят заседание на работна група, на Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР), на Съвета на министрите и на Европейския парламент, междувременно да се симулира участието на лобистки групи, пресконференции. Такава игра предполага няколкодневно провеждане и по-дълъг период на подготовка. Може да се направи и само заседание на Европейския съвет по важен и противоречив въпрос (например миграцията) и фокусът да бъде върху защитата на различните

гледни точки, национални интереси и възможността да бъде постигнато взаимноизгодно политическо решение. Подходяща за симулиране е обикновената законодателна процедура в Европейския съюз. Участниците поемат ролите на членове на Европейския парламент и на министри в Съвета на Европейския съюз. Симулацията изисква от участниците да се намери компромис чрез преговори и да се приеме ново законодателство. Препоръчително е играта да се основава на реални законодателни предложения на Европейската комисия. Важно е да се определи желаната и възможната сложност на симулацията – прекалено сложната игра може да бъде обезсърчителна, а прекалено опростената да се отдалечи много от реалността и да не даде очаквания резултат.

Освен тези основни елементи е възможно, а в повечето случаи е необходимо, на студентите да се предоставят **ресурси** – литература, официална документация, информационни материали по съответната тема и/или за съответната държава, която ще представлява студентът. Въз основа на тях и на допълнителните проучвания, които студентите трябва да направят самостоятелно, те оформят своята преговорна позиция. При подготовката на играта преподавателят взема решение дали да предостави подготвени материали – например мандати на всяка държава членка, съдържащи позицията, която трябва да защитава, докъде може да отстъпва, какви компромиси може да приеме, или студентите сами да разработят своята позиция. Подготвеният материал спестява време и дава възможност на участниците да отделят повече внимание на разработването на преговорни стратегии, но преподавателят може да реши, че е по-важно студентите да се съсредоточат върху проучванията и сами да разработят своите позиции. Така участието в симулационната игра служи като стимул за придобиване на повече знания по съответната тема.

Етапът на провеждане на самата симулационна игра е фазата, в която студентите могат да приложат придобитите по време на подготовката знания и различни стратегии за преговори. Чрез симулациите в сферата на европеистиката те могат да усвоят повече специфични познания относно интересите и проблемите на отделните държави членки на ЕС, как тези интереси се съчетават на европейско равнище, възможно ли е да се постигнат компромиси по ключови въпроси. Подготовката за играта позволява участниците в нейното провеждане да изработят ясно виждане за интересите на страната или институцията, която представляват, и да участват пълноценно в нея, осъзнавайки естеството на конкретните политики, противоречията и възможностите за постигане

на компромиси. Освен това участниците получават умения за общуване, говорене пред публика, работа в екип. Независимо дали успяват да постигнат консенсус по определената тема и да вземат решение, или остават непреодолими различия по време на симулацията, студентите усъвършенстват ключови умения, които ще са необходими в тяхната бъдеща професионална дейност: лидерство, аналитично и критично мислене, способност за формулиране на компромисни предложения, екипна работа. Запознаването с основни документи помага за възприемането на „официалния език“ на институциите.

Финалният **етап на обсъждане** предоставя възможност на преподавателя да даде обратна връзка за участието на студентите в симулацията, да обсъди с участниците взаимовръзката между знанията за политиките и процеса за вземане на решения в ЕС и практическите действия. Студентите трябва да разберат, че в симулациите на преговори в ЕС няма печеливши и губещи и при тях целта не е постигане на някаква „победа“. Възможно е дори участниците в симулационната игра, чиито позиции не са намерили подкрепа, да са се възползвали най-много от нея, ако са участвали активно. Значението на симулацията и нейният принос за студентите е самият процес на подготовка и активно участие, а не толкова постигнатите резултати от преговорите. Успешна симулация е тази, която възпроизвежда реалистична динамика, сблъсква студентите с реални проблеми и завършва с реалистично решение. При определени обстоятелства липсата на споразумение е реалистичен резултат, който не застрашава стойността на упражнението, напротив, той го засилва. Сесията за обратна връзка трябва да се използва, за да се илюстрират критичните точки на симулацията, т.е. повратните точки, в които преговорите биха могли да се осъществят по различен начин. При това следва да се подчертае ролята на участниците в определени важни елементи: как Комисията е представила своето предложение; отговорила ли е на въпроси и обяснила ли е причините, поради които не е приела предложено изменение; аргументирала ли се е добре държавата, която подкрепя направено предложение; избрало ли е ротационното председателство подходящия момент за внасяне на компромисно предложение и т.н. Важно е чрез опита от симулационните игри като образователни инструменти да се преодолява откъснатостта на академичните знания от действителните практики в сферата на политиките и вземането на решения в ЕС.

Обучение, основано на проекти и разрешаване на проблеми (problems and projects based learning)

Методът за обучение чрез проекти и разрешаване на проблеми е активна педагогика за учене, основаваща се на идеята за обучение на малки групи студенти, които са готови да имат съществен собствен принос за осъществяване на процеса на обучение. Чрез този метод се повишава мотивацията и вероятността от учене чрез задълбочено разбиране, за разлика от пасивния трансфер на знания. При прилагането му студентите се сблъскват с определен проблем или задача, които се разработени от преподавателя в задание. Студентите работят по заданието и решават проблемите, поставени в него, в малки групи и под ръководството на преподавателя. При използването на този педагогически модел обучението се съсредоточава върху проблеми и ситуации от реалния живот, на които се търси отговор чрез прилагането на придобити академични знания и работа в екип. Опитът, който получават студентите, е много ценен от гледна точка на това, че те не биха могли да придобият практическите умения само чрез лекции и теоретични упражнения, както и поради това, че опознават реалните проблеми, на които се търсят решения в практиката. Смята се, че този метод води до „задълбочено учене“, което в дългосрочен план подготвя студентите за независимо и самостоятелно учене през целия живот.

Обучението, основано на проекти и разрешаване на проблеми, може да бъде в основата на модела на сътрудничество *университет – работодатели* в областта на европеистиката, като потенциален източник на полезно взаимодействие между академичните среди и практиката. Дефинирането на проблема, по който да работят студентите, се осъществява съвместно със заинтересованите работодатели. Студентите анализират проблема, поставят го в съответна обща рамка, планират и разработват проекти, които са насочени към решаването му. Подготвят се теоретично за неговото разрешаване и извършват необходимите практически действия съвместно с партньорите. Този модел може да предостави на работодателите нови и иновативни решения, като едновременно с това подготвя практически студентите за бъдещата им работа. Освен това този метод създава контакти, които са полезни за бъдещата реализация на студентите. Обикновено проблемите и проектите в реалния живот изискват прилагането на интердисциплинарен подход, което допринася за повишаване на професионалната квалификация на студентите.

Формите и начинът на организация на това обучение биха могли да бъдат най-различни в зависимост от естеството на проблема и съответно на проекта – от регулярни срещи с работодатели до пълно включване в работната среда на партньорите. Крайната цел е постигането на подходящ баланс между традиционния модел на обучение и модела, базиран на проблеми и проекти, включително между теорията и практиката по съответната дисциплина и в рамките на целия курс на обучение по европеистика. Използването на модела, базиран на проблеми и проекти, може да подпомогне в дългосрочен план успешната реализация на студентите по европеистика на трудовия пазар. Той е подходящ за прилагане в магистърските програми. Добра практика в прилагането на този метод на обучение ни предоставя Маастрихтският университет.

Дистанционно и смесено обучение – дистанционно обучение с присъствени срещи (distance and blended learning)

С бурното развитие на новите технологии, въвеждането на дистанционно обучение, особено на магистърско равнище, става не възможно, но и необходимо. Все повече служители както в частния, така и в публичния сектор имат нужда от знания за Европейския съюз и европейската интеграция. Развитието на дистанционното обучение по европеистика би било стимул за заетите в различни сфери и в различни региони на страната да се ангажират в магистърски програми по европейски въпроси – например служители в общините, работещите в малки и средни предприятия, в неправителствени организации. По-широкото въвеждане на дистанционното обучение по европеистика е свързано и с разработването на модел за идентифициране на конкретните нужди на бизнеса. Често работодателите, в това число в малките и средни предприятия и публичните институции, имат трудности да идентифицират конкретните нужди от обучение на персонала и точните компетенции, които трябва да развият служителите им. Тук ролята на академичните среди също може да бъде съществена. Фокусирането върху придобиването на знания и умения, необходими за пълноценното реализиране на членството на България в Европейския съюз, като част от този модел, както и разработването на краткосрочни курсове за продължаващо професионално обучение биха допринесли за интензифициране на връзката между бизнеса и академичните среди в сферата на европеистиката. Стратегически насочеността към дистанционно обучение и продължа-

ващо обучение би следвало да бъде в основата на прилагането на концепцията „учене от работното място“. Тук става дума за разработване на програми, които са адаптирани към новите нужди на обществото и разширяване на потенциалния спектър от дейности и търсене на нови възможности за университетите. Създаването на подходящи форми и учебни планове в съответствие с конкретните нужди на работодателите може да допринесе за заздравяване на връзката *университет – бизнес*.

Смесеното обучение е хибриден подход на обучение, който съчетава традиционното обучение в аудиториите „лице в лице“ с онлайн обучение със синхронни (видеоконференции, уеб семинари) и асинхронни инструменти (онлайн дискусионни форуми). То притежава предимствата на дистанционното – гъвкавост в пространството и времето за участие в учебния процес, отчитане на индивидуалните потребности на студентите, които са допълнени от срещи и дискусии с преподавателите. Най-съществено за прилагане на този вид обучение е да се намери подходящият баланс между традиционните аудиторни занятия и онлайн инструментите.

Осигуряване на подходящи условия за подготовка на студентите по европеистика за тяхната бъдеща професионална кариера

Цялостната организация на учебния процес по европеистика би трябвало да бъде насочена към създаване на предпоставки и условия за успешна бъдеща професионална реализация на студентите. Включването в учебните планове на провеждане на стажове и практики, за които да се дават съответните кредити; разработването на магистърски тези по въпроси, които са от интерес за практиката; участието заедно с академичния научен ръководител и на подходящ консултант от практиката и евентуален бъдещ работодател в осъществяването на съответно проучване; предоставянето на резултатите от проучването/магистърската теза на заинтересованото ведомство; участието на представител на съответното заинтересовано ведомство в защитата на тезата и т.н. биха допринесли за устойчивостта на сътрудничеството *университет – практика*. Освен това биха направили работата на студентите по-интересна и по-полезна.

Разработването на магистърски тези и докторски дисертации по теми, представляващи интерес за практиката, биха мотивирали по-сил-

но студентите, тъй като ще виждат конкретната практическа полза от проучването, което осъществяват. Възможно е например преди разработването на конкретното изследване студентите да осъществяват проучвателна практика в съответната заинтересована от изследването организация, като по този начин създават контакти, които са полезни не само за разработването на тезата, но и за бъдещата им професионална реализация. Осигуряването на многобройни контакти с бъдещи работодатели е едно от основните предимства на обучението в Колежа на Европа и в Международния център за европейско обучение – Ница, което студентите оценяват много високо и го поставят като една от мотивиращите причини да кандидатстват в тези образователни институции. Интересен е опитът на Колежа на Европа в осъщестяването на т.нар. „студентско консултантство“, свързано с подготовката на студентите за професионална кариера. Частни компании търсят съвети от тях по специфични въпроси, свързани с европейската материя. Компаниите получават свежи идеи и иновативни подходи от студентите, а те, от своя страна, придобиват практически опит в консултантския бизнес.

Вместо заключение

Въпросът как учат студентите и как им преподаваме в 21. век става много съществен, а отговорът неминуемо води до необходимостта от прилагане на подходящи методи. Прилагането на съвременни методи с цел повишаване на знанията и уменията на студентите в областта на европеистиката е не само препоръчително, а вече се е превърнало във важен елемент на учебните програми. Те дават възможност на студентите да се възползват от активното учене, да пренесат знанията от традиционните курсове за политиките, институциите и процеса на вземане на решения в ЕС в ситуации, близки до реалността, да усетят въздействието на стреса и ограниченията при провеждане на преговори и защитаване на позиции, да оценят важността на информираността и на лидерските качества при вземането на решения. Едновременно с това студентите придобиват полезни междуличностни и социални умения, включително публично говорене, работа в екип, толерантност, сдържаност, уважение към различните мнения. Креативност, решаване на проблеми, критично и аналитично мислене, вземане на решения, поемане на риск – всичко, това е част от „играта“, както и част от реалния живот.

Мнението на автора е, че съвременните методи, разгледани в тази статия, са много полезни и водят да повишаване на уменията и интереса на студентите. Те трябва да бъдат използвани по-широко, но не бива да бъдат разглеждани като панацея. Тези методи не могат да заменят традиционното обучение и работят по-добре, когато се основават на солидни познания за политиките на ЕС, за неговите институции, за процеса на вземане на решения. Увличайки се по новите методи, не трябва да пропускаме и ролята на „мъдреца на сцената“, както и изискването студентите да са придобили определени теоретични знания, за да постигнат желаните резултати при тяхното прилагане. В този смисъл съчетанието на традиционните и иновативните методи в обучението по европеистика е най-подходящият модел. Това предполага преподавателят в сферата на европеистиката да съчетава умело и по подходящ начин ролите на „мъдрец на сцената“, „Сократ в аудиторията“ и „режисьор в залата“, а студентите да имат нагласата не само пасивно да „слушат“ лекции в аудиторията, а да са готови за активно учене и за изпълнение на главната роля на сцената.

Библиография

Атанасов Вл., И. Шикова, В. Георгиева, Г. Манева, Я. Милчаков. Европеистика и европейски ценностни нагласи. София: Дамян Яков, 2013.

Baroncelli, S., Roberto Farneti, Ioan Horga, Sophie Vanhoonacker eds. Teaching and Learning the European Union: Traditional and Innovative Methods. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2014.

Brunazzoa, Marco and Pierpaolo Settembri. Teaching the European Union: a Simulation of Council's Negotiations, European political science: European Consortium for Political Research, Palgrave journals, 2014.

Cookson, Peter W. Jr. What Would Socrates Say? Teaching for the 21st Century. Educational Leadership, v. 67, n 1, 2009, p. 8 – 14.

Dorn, D. S. Simulation Games: One More Tool on the Pedagogical Shelf. In: Teaching Sociology, 1989.

Gijselaers, Wim H., Amber Dailey-Hebert and Alexandra C. Niculescu. Shaping the New Professional for the New Professions in Teaching and Learning the European Union Traditional and Innovative Methods. Springer, 2014.

Gijselaers, Wim and Richard G. Milter. Educating Leaders for the New Competitive Environment in Educational Innovation in Economics and Business Administration. Springer Science, 2010.

King, A. From Sage on the Stage to Guide on the Side College Teaching. Vol. 41, 1993, p. 30 – 35.
Kolb, D. Experiential Learning:Experience as the Source of Learning and Development. Englewood Cliffs. 1984.
Muno, W. & L. Prinz. Teaching and learning with EU simulations: Evaluating Model European Union Mainz. Journal of Contemporary European, 2015, pp. 370 – 387.
Oros, A. Let's Debate:Active Learning Encourages Student Particpation and Critical Thinking. Journal of Political Science Education (3), 2007, pp. 293 – 311.
Raines, Susan Summers & J. Martin Rochester. The Potential Perils of Slack (not Pack) Pedagogy: Response and Rejoinder. International Studies Perspectives, 4, 2003, pp. 432 – 435.
Raymond, C. & S. Usherwood. Assessment in Simulations. Journal of Political Science Education (2): 2013, pp. 157 – 167.
Van Dyke, Gretchen J. The Pressures and Demands of Today's Educational Landscape, Working Paper prepared for 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, 2015.

УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСА НА ПРЕПОДАВАНЕТО НА ЕВРОПА

доц. д-р Теодора Калейнска
Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“

Резюме

Статията разглежда участието на неправителствените организации в процеса на преподаване на Европа, протичащ от началото на демократичните промени в България през 1989 г. Разгледано е неформалното образование като поле на работа на българските неправителствени организации. Преподаването на Европа е представено в основните специфики на образователната работа на сектора, предимно в областта на образование за демокрация и демократична уредба, образование за права на човека и основни свободи, образование за развитие на професионалната роля на обучителя в преподаването на Европа.

Ключови думи

граждански организации, преподаване на Европа, неформално образование, тематични области

В процеса на прехода към демокрация българското гражданско общество и неговите неправителствени организации имаха трудната задача да подготвят обществото за този преход и да съдействат за неговото европеизиране, да осъществят „просветителска функция“ и да допринесат за знания и култура на критично мислене, култура на правене на политика, култура на поведение, на умения за поставяне на гражданина в нова политическа и цивилизационна ситуация, пряко свързана с Европа, мерена през история, култура, цивилизация, традиции, национални и общоевропейски ценности, идентичност, бъдеще.

С поставянето на началото на процеса на европейска интеграция след старта на преговорите за членство в Съвета на Европа, НАТО и Европейския съюз и залагането му като политическа цел на българ-

ските правителства в зората на промените в началото на 90-те години на 20. век българското образование като цяло се оказва „призвано да работи за възпитаване на нов тип европейско общество, основано на принципите на толерантността и зачитане на правата на човека, на върховенството на закона и на солидарността и демократичните традиции за постигане на обединена Европа“ (Калейнска, 2013: 557). Така идеята за формиране и възпитаване на европейско гражданство и европейска идентичност става основна в наложилите се педагогически модели след 90-те години в България. Тези модели имат някои специфики и особености. Дерменджиева, Дянкова и Вардарева определят формирането на европейската идентичност като „следствие от спонтанното възникване на обществени процеси и специфични проекти, в основата на които лежат практиките на социализация и моделите на убеждаване“ (Dermendzieva, Dyankova, Vardareva, 2018: 685). Твърдението им, че „формирането на европейска идентичност, а още повече – припознаването ѝ като личностен конструкт – може да се определи като процес на промяна“, потвърждава виждането, че за българската образователна система, образованието за Европа е образование за промяна, за действие, за развитие.

Участието на България в европейското културно-икономическо развитие, в процеса на правене на политики на наднационално ниво, в търсенето на най-добри практики и модели на образование, възпитание и гражданско поведение в национален и европейски план, поставя българското образование в трудната, но водеща позиция в процеса на приобщаване към модерното, базирано на знанието, общество. В течение на годините на демократично развитие и понастоящем българската образователната система полагаше и продължава да влага значима серия от усилия, за да се развие, утвърди и стабилизира като модерно функционираща, балансирана система за съхраняване на националната идентичност в търсене на европейски мостове, за формиране на нова демократична култура у младите хора и у гражданите, за развитие на знания за Европа в търсене на формиране на усещане и поведение на европейски граждани.

Този процес е предмет на формалното образование, като под такова в най-широк план се разбира систематизирана, структурирана образователна система от най-ранна детска възраст в детската градина, през началната, средната и горната училищна възраст, до университета, която да включва специализирани програми за техническо и професионално

обучение. Бузов разширява това търсене, като принася структурирания образователен подход и върху изследване на функциите и мястото на университетите и тяхната роля във възпитаването на младата личност, особено значими в процеса на европеизация на страните от Балканите за изграждане на общество на знанието. (Бузов, 2017: 25)

Неправителствените организации в България имат отговорната и сложна задача да подготвят, доразвият и възпитат новия гражданин на демократична България, който рационално и мъдро да прави осъзнат избор, да участва активно в демократичния процес на местно, национално и европейско ниво, да бъде в състояние да възприема критично и да оценява развитието, да има проактивно поведение, основано на разбиране, вяра и мотивация. В този смисъл на образованието се пада водеща роля при формирането на знания за Европа и изграждането на общоевропейска идентичност, а неправителствените организации имат специфично място в този процес. Европейските ценности, основани на постиженията на европейската цивилизация през вековете – като спазване на правата на човека, хуманизъм и солидарност, толерантност, зачитане и уважение на културните и религиозните особености на другия/те, свобода и демокрация, са в основата на формалното и неформалното образование, тоест в основата на съвременната образователна система.

Неправителствените организации имат особено място и роля в преподаването на европейски теми и възпитаването на отношение към Европа в българското общество, като прилагат в цялостната си работа всички елементи на неформалното образование и в този смисъл разширяват процеса на социализация и европеизация на българските образователни институции и българските граждани. За целите на настоящето изследване за неформално образование ще се приема образователното развитие на младия човек от най-ранна възраст, при което той придобива „нагласи, ценности, умения и знания посредством образователните влияния и ресурси в своята собствена среда и ежедневния си опит“ (семейство, съседи, пазар, библиотека, медии, работа, игра и т.н.). Според Тасевска неформалното образование представлява всяка планирана програма за индивидуално и социално образование за деца и млади хора, разработена да усъвършенства уменията и компетенциите извън официалната учебна програма. Тасевска счита, че в този смисъл неформалното образование трябва да отговаря на серия от индикатори, като бъде достъпно за всички и без прилагането на каквито и да било ограничителни или дискриминационни елементи; трябва задължително да

следва организиран процес с ясно разписани образователни цели, методи и послания; да се отличава с възможност за активен тип учене и да е насочено към обучавания. Тя разширява индикаторите, като твърди, че то трябва да включва умения за живота и да подготвя осъзнаването на необходимостта от активно гражданство, в това число европейско; да се основава на силата на опита и възможността за гражданско действие и процес; да има ясен анализ на индивидуалните, груповите и общностните нужди и да ги развива и задоволява. (Тасевска, 2015)

Неформалното образование, упражнявано в практиката на неправителствените организации в България, се отличава с някои специфики. Обучението за Европа включва различни аспекти на формирането на демократични личности в България, пряко свързани с обучението за демократичната традиция, познаване на основополагащи европейски цивилизационни ценности и общия европейски интеграционен процес, широка правна култура и познаване на другия, развитие на толерантност и съпричастност, на солидарност и зачитане на различието.

Неформалното образование работи в посока формиране на европейска идентичност в контекста на общоевропейската интеграция и общоевропейското сътрудничество в съвместните усилия за създаване на гражданско разбиране и поведение на принадлежност към единна Европа, при запазване на принадлежността и уважението на младия човек към една социокултурна общност (групова, местна, национална, религиозна и пр.). Гражданското общество активно работи в областта на развитието на неформалното образование, като включва различни стъпки, методологически подходи и методологически образователни дейности в усилията за знания за Европа и за формиране на европейска идентичност и съпричастност у българския гражданин. В прилагане на практиката на неформалното образование неправителствените организации разработиха проекти в областта на повишаването на образованието сред всички възрастови групи, в това число философията за обучение през целия живот; развити бяха методики за преподаване на граждански знания и умения, пряко свързани с Европа; пристъпиха към апробиране на практики и добри нови идеи, резултати и опит от европейски страни, отчитайки националната специфика и особеност на наличния образователен модел към търсене и развитие на общоевропейски модели и опит; провеждат сравнителни изследвания в тематични области, подчинявайки ги на отчитането на националното звучене в контекста на общоевропейските ценности; издадена бе богата гама от

практически и дидактически материали, аудио и видео образователни пособия и наръчници, свързани с преподаването на европейско гражданство, правата на човека, демокрацията и демократичните институции, младежкото лидерство, активния гражданин, доброволчеството. Съчетаването на теория и практика премина през организирането на значителен брой кампании, съчетаващи европейски ценности и българска специфика, някои пряко свързани с тематиката на съответната европейска година и др. Обединените усилия на специалисти във формалното и неформалното образование бяха и остават насочени към постигане и изграждане на гражданска култура и гражданско поведение на съвременните граждани, готови на основата на рационалния, критичен и информиран избор, да променят и творят света, Европа и България. Образованието опосредства нивото на социализация на отделния гражданин, създава условия за практическо прилагане на ценности в реална житейска ситуация и среда.

Степента на възприемане на обществения и политически дебат и участието в него от страна на отделния гражданин зависи от серия от фактори. Най-значим от тях е нивото на образование. Образованият гражданин е настроен критично, той е с критична оценка и има изградени повишени очаквания към политическите лидери и обществеици; той е с активистки тип политическа култура, активен е към формиране на граждански групи от съмишленици за действие по определен проблем от общностен интерес, развива активистки тип поведение на включване в граждански инициативи, програми и проекти. Познаването на широката гама от права на човека, разбирането за равенство, личностна отговорност и задължения в хода на демократичния процес дават възможност на отделния гражданин да бъде активен участник в процеса на вземане на решение на всички нива. В този аспект е и нарастващата роля на гражданското общество да подготви европейския гражданин и утвърди неговата увереност в собствената му значимост за хода на демократичния процес. От формалното образование по демократично гражданство, през неформалните образователни методи за гражданство до специализираното проблемно представяне на специфични теми като равенство на половете, разглеждане на интеркултурния диалог и толерантност към другия, гражданските организации заемат водещо място в подготовката на гражданите за нов демократичен диалог.

Гражданското общество и неговите неправителствени организации работят в динамичната специфична среда на българския преход през

последните тридесет години, което определя и наличието на различни развиващи се приоритети и значими теми, позволяващи, от една страна, всеобхватност на неформалното образование, от друга – специализация на различните неправителствени организации, водеща до високо професионално качество на създадените методически образователни продукти. Считам, че основните области, в които има съществен принос на гражданското общество и на неговите неправителствени организации в преподаването на Европа и общоевропейските ценности, са европейска интеграция и история на европейската интеграция, демократично гражданство и основи на демократичния процес, упражняване и зачитане на правата на човека и основните свободи, със специален акцент върху правата на жените и децата и разглеждане на темата за ненасилието и агресията, толерантност и солидарност/доброволчество, младежко овластяване и използване на новите технологии в преподаването на знанията за Европа и др.

Неправителствени организации развиваха и развиват чрез неформалното образование методически образователни модели и продукти във всички посочени тематични области, които творчески преминаха във формите на формалното образование, активно съдействаха за актуализиране на дневния ред на обществото и на цялостната образователна система в техния европейски контекст и пряко повлияха на преподаването в образователните институции чрез предложения, директно насочени към учебното съдържание, проблематика, стил и метод на работа.

Първото направление на работа в областта на неформалното образование след началото на промените в България безспорно бе свързано не толкова с преподаването на Европа, колкото с представяне и създаване на съпричастност към основните европейски ценности у българските граждани и млади хора, разглеждани на полето на *демокрацията и демократичната политическа уредба*. Подобен подход е лесно обясним на фона на общество, което току-що преминава от затворен към отворен тип; общество, в което е необходимо динамичното и бързо запознаване и повишаване на знанията за функционираща демокрация и демократичен процес, за ролята на отделния индивид в процеса на вземане на решения и избор, информирания избор и възможността на гражданина да отсъжда в името на демократичните промени, така че да направи политическия процес на демократизация необратим. Образованието за демократично гражданство е пряко свързано с представяне на категориите на демокрацията и демократичната политиче-

ска система, с акцент върху правото на избор и неговото упражняване, възможност за критичен анализ и оценка на демократичните промени с пряко очакване знанията на гражданите да се трансформират в очаквано демократично поведение, като това доведе до необратимост на политическия процес на демократизация. В ранните етапи на прехода – на демократизация и политическа либерализация, усилията на неправителствените организации са пряко свързани с неформалното образование на отделния гражданин за участие в избори, за неговата роля като гласоподавател и като гражданин, осъществяващ мониторинг върху изборния и демократичния процес, за неговата директна роля върху процеса на демократично развитие. Ефективната работа на неправителствения сектор в тази тематична област безспорно довежда до ефективното и устойчиво въвеждане на гражданското образование за всички членове в дадената общност. Гражданското образование има като основна цел не само да разшири знанията на гражданите за протичащите политически процеси и да им даде детайлни знания за институциите на демокрацията и тяхната собствена роля в тях, но и да социализира отделните индивиди и да ги направи активна част от осъзнат групов интерес, да им представи социални ценности и това да доведе до поведенческа промяна и до създаване на устойчива демократична норма като стил на поведение и активност. Работата на ниво отделен гражданин се осъществява чрез тренинги, обучения, ролеви игри, учебни стажове и практики, обмен на знания и добри практики, доброволчески обмен, като неформалните методически образователни форми се различават по интензитет и широта.

Никой списък на работещи в областта неправителствени организации не би бил изчерпателен и това е лесно обяснимо предвид факта, че в българското общество бе наблюдавана необходимост от знания за демокрация, най-общо казано. В този период, а и досега, интензивно работят някои организации, които бихме споменали. На старта на демократичните промени в продължение на десетилетие активно действа *Българското сдружение за честни избори и граждански права* – http://www.fgu.bg. Основната идея на сдружението е да гарантира до значима степен честността и свободата на провежданите първи избори в България и да осигури мониторинг на цялостния процес, като през неговите обучителни тренинги преминаха значим брой български граждани, които в продължение на десетилетия осигуряваха независимо, надпартийно наблюдение на изборите като гаранция на силата на демократичния

преход както пред гражданите в България, така и пред международната общност. Сдружението развива и поддържа клонове в цялата страна и е много активно до влизането на България в ЕС.

Добър пример за демократично гражданско образование е и *Центърът за социални практики* (ЦСП) – https://www.csp-sofia.org/, създаден през 1993 г. като неформална гражданска група и регистриран през 1996 г. с основна мисия изграждане на отворено гражданско общество в България. Центърът развива серия от значими проекти по гражданство в България, подпомага местните общности за устойчиво общностно развитие и създаване на успешни общностни модели, умело съчетава теория и практика, действа и като Департамент към Нов български университет.

В страната, с външна подкрепа на международни организации, са създадени и изследователски независими институти (тинк-танк), като един от най-големите е *Центърът за изследване на демокрацията* (ЦИД) – https://csd.bg/bg/. Започнал своята работа в самия край на 1989 г., ЦИД се утвърждава като независима и надпартийна организация, като интердисциплинарен институт за обществена политика, посветен на ценностите на демокрацията и целящ въздействие върху водените политики и върху гражданското общество. Като свои основни цели ЦИД посочва осигуряване на институционална среда за формиране на ефективни обществени политики за добро управление; спазване на правата и свободите и осъществяване на активна роля на България в европейските интеграционни процеси; иницииране и подкрепа на институционалните реформи в страната в областите правосъдие и вътрешен ред и мониторинг и оценка на риска за функциониране на институциите и принципите на демокрацията и пазарната икономика. През годините ЦИД развива експертиза и работи основно в тематичните области като престъпност и сигурност, правосъдие, права на човека, миграция и социална политика.

В България съществуват и десетки, дори стотици местни организации, пряко свързани с обучението по демокрация. Те разработват и апробират образователни модели на местно ниво, развиват много добри практики, свързани с общностното развитие на местни общности, разработването на нови модели на частно-публично партньорство и др. Сред тях са *Центърът за образование за демокрация* – http://centerbg.org/, в областта на образование за местна демокрация – *Фондацията за реформа в местното самоуправление* – http://www.flgr.bg/; *Нацио-*

налното сдружение на общините в България (НСОРБ) – https://www.namrb.org; *Българската асоциация на агенциите за регионално развитие* (БАРДА) – http://bard-bg.com/; *Българското училище по политика* – www.schoolofpolitics.org/ и др.

Европейската комисия, Съветът на Европа, Върховният комисар по правата на човека на ООН и ЮНЕСКО обявяват 2005 година за Европейска година на гражданството чрез образование, в резултат на което е приета Програма за образование за правата на човека (2005 – 2015) и Програма за Десетилетието за устойчиво развитие и глобално образование (2005 – 2014) с акцент върху демокрацията на участието, основана на отговорността, на развитието на индивидуалните компетенции и социални умения, при уважение към правата на човека, природата и разнообразието. Развита е идеята за декадата на ромското включване (2005 – 2015), с акцент върху включването на малцинствените групи – в частност ромите, и развитието на включващото образование. През 2015 г. се провежда Европейска година на развитието, която надгражда приетите политики и разширява техния обхват, като го разпростира и върху социалните права на европейските граждани и насочва фокуса на образованието към солидарността с най-бедните. В анализа си на постигнатите резултати Радойкова счита, че образованието „следва да действа като катализатор за повишаване на осведомеността на хората, а каналите за това са много и различни: обществени политически дебати и образование по въпросите на развитието, ускоряване на обмена на добри практики...“. (Радойкова, 2015: 25)

Паралелно с образованието за демокрация в страната се развиваше и неформално образование за *правата на човека*, като предметът на обучение и промяна на нагласите бяха свързани с всички аспекти на основните права и свободи. На неправителствените организации са „делегирани“ и оставени темите, свързани с представяне и защита на човешките права в относително дълъг период от време, до извеждането на единни държавни стандарти. В този период върви мониторинг от страна на международните организации, основно от Съвета на Европа, по разработването на методика и апробиране на обучителни модели и практики, свързани с преподаването на правата на човека и основните свободи. Освен неформалното образование, насочено към широката общественост и най-вече към младите хора, се осъществява и процес на специализирано образование със специфични професионални групи – юристи, съдии, полицейски служители, работещи в институ-

циите за принудително настаняване, малцинства и др. Безспорно една от най-активните и първи организации в областта на образование по правата на човека е *Българският хелзинкски комитет* (БХК) – https://www.bghelsinki.org/bg/, създаден през 1992 г. като независима, неправителствена организация за защита на политическите, гражданските, културните и социалните права на човека. Организацията съчетава както дейности, свързани със защитата, така и с обучение за защита на правата, осъществява мониторинг за спазване на правата от страна на българските институции, развива експертиза по оказване на правна помощ и подкрепа на жертви на различни посегателства върху правата им, излиза с ежегоден доклад за правата на човека в България. Споделените основни цели на БХК са свързани с уважение и защита на правата на човека, с популяризиране и образование относно противозащитната идея и основните права сред широката общественост, организиране на обществени акции и форми на гражданска дейност, отстояване на правата на най-уязвимите групи – хора с неравностойно положение, малцинства, жени, деца, лишените от свобода. Същностна подкрепа в своята работа по образование за права на човека в областта малцинства, получават и значим брой неправителствени организации, които работят в мултикултурна среда. Повече от 30 са гражданските организации, създадени от различни малцинствени групи, сред които: *Асоциация „Различни, но равни“*, *Организация „Дром“* (http://drom-vidin.org/drom/?q=bg/node/13), *Турски културен център 21. век*, *Гражданска асоциация „Евет“*, *Център за междукултурни инициативи и диалог „Амалипе“* (http://www.amalipe.com) и др.

Специално внимание заслужава и работата на неправителствените организации по разработване на образователни модели, свързани с предоставяне на знания и умения за *развитие на професионалната роля на преподавателя*, особено при преподаването на знания за Европа и при въвеждането на нови техники и инструменти на преподаване (дигитални техники, езикови умения, комуникация и др.). Вниманието е насочено към професионалната подготовка на преподавателя, който трябва да бъде информиран и компетентен, в процес на постоянно развитие и саморазвитие, особено в контекста на използването на нови информационни технологии за контактуване с обучаемите. Дигиталните компетенции и умения се оказват от ключово значение в преподаването на Европа, защото „чрез голяма част от социалните мрежи преподавателите могат да насърчават чувството на принадлежност към общност

чрез създаване на групи, където членовете могат да се присъединяват и да общуват с други със същите интереси или с общи характеристики, да задават въпроси и да получават подкрепа, когато им е необходима при самоподготовка“. (Калейнска, 2015: 2)

Много значимо участие в този процес имат неправителствени организации, специализирани в подготовката и популяризирането на нови образователни модели: *Националното сдружение на българските европейски клубове* – https://www.facebook.com/pg/National-Association-of-the-Bulgarian-European-Clubs-NABEC/; *Фондация „Пайдея“* – https://www.facebook.com/paideiafoundation/; *Национален алианс за работа с доброволци* – http://navabg.com/; *Европейски информационен център* – Велико Търново – https://europeinfocentre.bg/; *Момичета управляват нашия свят* (GLOW) – www.bgglow.com/ и други. В прилагане на практиката на неформалното образование неправителствените организации разработиха проекти в областта на повишаването на професионалната квалификация на педагозите и философията за обучение през целия живот. Развити бяха методики за преподаване на граждански знания и умения, пряко свързани с Европа и европейското гражданство, европейската интеграция, пътя на България към ЕС, европейските институции и тяхната работа. Апробирани бяха практики и нови идеи, бяха привлечени опит и продукти от европейски страни, отчитайки националната специфика и особености на наличния образователен модел с цел търсене на оптимални модели за преподаване на Европа. Бе проведена инициативата „връстници обучават връстници“ в значим брой тематични области, основно в областта на овластяване на млади хора. Издадени бяха множество апробирани практически и дидактически материали, аудио и видео образователни пособия и наръчници, образователни игри, пряко насочени към преподаване на европейско гражданство, права на човека, демокрация, младежко лидерство, доброволчество. Практически бяха организирани кампании в европейски план при отчитане на българската специфика и др.

Обединените усилия на специалисти във формалното и неформалното образование и на гражданските активисти бяха и остават насочени към постигането и изграждането на гражданска култура и гражданско поведение на съвременните граждани, готови на основата на рационалния, критичен и информиран избор да променят и творят света, Европа и България.

Библиография

Бузов, В. Университетите и научните изследвания в обществото на знанието през XXI век – алтернативи за Балканските страни. [Universites and Scientific Researches in the Development of Knowledge-Based Society in the 21th Century: Alternatives for the Balkan Countries] Balkan Syntheses, Journal for Social Issues, Culture and Regional Development,Vol. III, N 2, 2016, Faculty of Philosophy, University of Nis, Serbia, 2017, pp. 23 – 45.

Радойкова, Г. Европейската година за развитие и ролята на гражданите – от информираност и съпричастност към активни действия за борба с бедността по света. – В: Сп. Дипломация, декември 2015 г., Дипломатически институт, с. 21 – 28.

Калейнска, М. Възможности за повишаване ефективността на обучението по културно-образователна област „Обществени науки и гражданско образование“ чрез мониторинг на социалните медии. – В: Сб. доклади от Международна научна конференция „Педагогическо образование – традиции и съвременност“, т. 1, статия 19, 2015, с. 1 – 12.

Калейнска, Та. Политики на Съвета на Европа за образование за европейско гражданство. – В: Сб. Дни на науката 2013. Съст. Петко Павлов, СУБ. Велико Търново: Фабер, 2013, с. 548 – 557.

Тасевска, Д. Методологически аспекти на неформалния образователен подход „Младежко лидерство. – В: Тасевска, Д., Т. Калейнска, Г. Дянкова, М. Калейнска – Младежко лидерство. Наръчник за професионалисти. Велико Търново: ЕИЦ, 2015, с. 6 – 22.

Dermendzieva,S., G. Dyankova,V. Vardareva. Аз съм гражданин на …? (теоретико-приложни аспекти на подхода „Образование за европейско гражданство“ в детската градина). – В: KNOWLEDGE – International Journal Scientific papers Vol. 22.3., Institute of Knowledge Management, Skopje, 2018, с. 683 – 689.

THE NEW EUROPEAN DIMENSION OF TEACHING. THE ROLE OF EUROPEAN STUDIES.

Asst. prof. Miruna Andreea Balosin, PhD
Faculty of European Studies,
Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania

Abstract

Teaching European studies, from the universities' standpoint, is to modify their syllabuses to include EU law in their law courses, EU common policies and project management in their economics and the process of European construction in their history courses, as well as to dedicate more time to research on EU affairs. European Education projects represent the best way to promote European integration at the EU and non-EU level, having a large impact among the most important audiences: professors, students and researchers every year. A press release provided by the European Commission in September 2014 mentions that an European Union studies background can contribute to improving European governance and policy-making, leading to a simple conclusion that any modification to the Education and Training Policy could influence the approach towards European studies. According to the latest EU recommendations, teaching European studies under the safe form mentioned above, is no longer enough. The emphasis is on common values and European dimension of teaching at all levels. The proposal is to learn about Europe's common heritage and diversity, and getting a good understanding of the origins and functioning of the EU, in order to create and maintain a cohesive European society. The EU goes back to the origins of European studies and reminds the difference between European studies and European Union studies.

The research methodology approach is qualitative, based on text analysis of present official EU documents, academic articles, and professional experience.

Keywords

common values, European Studies, European Union Studies, European Education Area

Defining European Studies and European Union Studies: always a common ground

In the academic world, the European studies represent a simple alteration in the academic curricula, allowing European Union to become a comprehensive actor of today's academic horizon. It includes all the required key competences for lifelong learning (literacy competence; languages competence; mathematical competence and competence in science, technology and engineering and; digital competence; personal, social and learning competence; civic competence; entrepreneurship competence; cultural awareness and expression competence) (European Commission 2018:1-2).

We may consider it a constant in European higher education. "Before its accession to the European Community, there is an increase of European Studies, an increasing regarding the number of classes, specialties and interest in this area, probably because of the wish of being informed about what is happening at the institutional, political and European economic level. A gradual decline of the interest can be noticed a few years after accession, the subject being no longer current. This is another testimony to the fact that European Studies is and will always be a changing process, according to changes of any kind that occur at a higher level in the European Community or the European Union" (Buda 2015:3-4). An issue regarding the above statement is that the author does not make the difference between European studies and European Union studies, but we consider it to be valid and appropriate to our introductory research.

We have two fields of teaching and research dedicated to Europe. At the level of the EU academic world, European Studies lost its place to European Union Studies. In my professional experience, I have gone through different phases of importance awarded to this subfield, including a reduction in the importance awarded to other European studies teaching fields, such as culture and sociology. As noticed in the research work for this article, a number of academics share the same concern. According to Chris Rumford, the editor of *The SAGE Handbook of European Studies* (2009), "the European studies does not possess the status, visibility and profile that it deserves and this does limit the contribution that it can make to the study of contemporary Europe. That it is still in formation is fairly clear, given the low profile and lack of recognition that it enjoys. […] what is needed […] is […] more an openness toward studying European transformations and a continual questioning of how best to study Europe" (Rumford 2009:1).

Francis McGowan recognises the connection between the two fields of research: EU studies and European studies, but their agendas might be considered overlapping or distinctive. The researcher mentions that there are European studies programmes which would pay limited attention to the EU and its works while much EU studies teaching and research would make little reference to broader questions of Europe's historical and cultural development (McGowan 2009:546).

He shares the views of other researchers that the EU Studies is largely based on political science methods, approaches and it has been affected by 'disciplinarity', which may add a marginalization of the sort of interdisciplinarity or multi-disciplinarity which characterizes European studies (as well as some studies of the EU) (McGowan 2009:546).

According to Craig Calhoun, European Studies is "perhaps the most basic model behind all area studies programs and yet at the same time an odd fit with the others. It is the model because the idea of Europe as a multiplicity of nations and states united by 'civilization', history, geography, religion, and politics informed the very idea that regions should be units of academic and indeed public interest" (Calhoun 2003:5).

The next step

The European Studies field has been evolving and strengthening its place within the social sciences. While the study of the European Union and the European integration process represents a common focus of teaching European studies, the diversity of curricula in this field presents both advantages and limitations.

On the one hand, it provides a variety of disciplinary and teaching approaches, which are particularly valuable for tackling the complex nature of the EU, European integration process, or the multi-level governance. At the same time it raises certain challenges. Often European Studies lacks pedagogical approaches that would define the profile of its graduates and provide them with some core knowledge and skills (Timus, Cebotari & Hosein 2016:654).

According to the *Erasmus+* Guide, the European Union Studies should include a number of core subject areas, such as EU and Comparative Regionalism Studies; EU Communication and Information Studies; EU Economic Studies; EU Historical Studies; EU Intercultural Dialogue Studies; EU Interdisciplinary Studies; EU International Relations and Diplomacy

Studies; EU Legal Studies; EU Political and Administrative Studies (European Commission 2017a:196).

However, different subject areas attract attention beyond the simple EU Studies. We are reaching a stage where the EU is no longer the main actor of this field and authors describe the mistake of introducing common curricula of EU Studies and renouncing to European Studies. As one of the believers in the statements that EU Studies and European Studies are just sharing a common actor, I would go further and sustain that the European Union Studies comprise a particular emphasis on the European integration process in both its internal and external aspects. "…when we study the EU, what we are studying is the extent to which integration has occurred, or the likelihood that it will occur in the future" (Rumford & Murray 2003:85).

The latest EU recommendations suggest that teaching European Studies under the safe form of European Integration Studies is no longer enough. The emphasis should be on common values and European dimension of teaching at all levels. A personal proposal is to learn about Europe's common heritage and diversity, and to get a good understanding of the origins and functioning of the EU, in order to create and maintain a cohesive European society. Lately, the EU promotes a curriculum structured around the idea of an active European citizenship and the role of the EU in a globalised world, enhancing awareness of the Union and facilitating future engagement and people-to-people dialogue worldwide.

Both fields share a number of common grounds like:

• more openness to the worldwide universities, including the phenomenon of globalisation and EU and global governance.

• more attraction and a slight fear in the eyes of future graduates regarding the "employability skills", as Adriaensen et al. call it (Adriaensen, Bijsmans & Groen 2019:112).

It is therefore in the shared interest of all Member States to harness the full potential of education and culture as drivers for jobs, social fairness, active citizenship as well as a means to experience European identity in all its diversity. Education and training are also the best way to increase employability and help get people into decent jobs. They offer the best protection against unemployment, poverty and social exclusion.

Education and culture play a pivotal role for people to (i) know better each other across borders, and (ii) experience and be aware of what it means to be "European" (European Commission 2017b:3). The existing EU-level cooperation in the field of education and training, with its focus on exchanging

experiences, mutual learning and providing national policy-makers with evidence on best practices on what works well in education, would be relaunched with a 2025 perspective in the light of the new priorities and the ambition to build up a European Education Area. The European Studies was the first experience for the European Community that led to what it means to be European. An answered question remains. Is the European Union Studies the logical step?

In the field of higher education, *Erasmus+* supports a number of main Actions targeting cooperation with Partner Countries including *Jean Monnet* activities with the aim of stimulating teaching, research and reflection in the field of European Union studies worldwide. These Actions also aim at fostering the dialogue between the academic world and policy-makers, in particular with the aim of enhancing the EU and global governance.

Jean Monnet Activities support a number of Actions for teaching and research as:

- Jean Monnet Modules (teaching and research);
- Jean Monnet Chairs (teaching and research);
- Jean Monnet Centres of Excellence (teaching and research);
- Jean Monnet Support to Associations;
- Jean Monnet Networks (policy debate with the academic world);
- Jean Monnet Projects (policy debate with the academic world) (European Commission 2017a:196).

The *Erasmus+* Programme has generalised its objectives concerning the EU studies. But it has kept the same keywords and main activities related to this field area like: excellence, innovation, diversification, quality in teaching and research; engagement of young academics; professional training; dialogue between academics and policy-makers (European Commission 2017a:196).

The European Studies must retrieve their role in the academic world. Given the specificities of the European Studies area and its multidisciplinary character and taking into account the broad audience spectrum the course is addressing (from students to professionals working with European Union related issues), a mix of delivery methods as well as teaching modes and learning styles appears to be the most suitable approach (Christova & Mihai 2011:22). A new dimension in European teaching is the use of blended learning approaches embraced by many Higher Education institutions. The blended learning approach implies the use of innovative teaching methods (online and face-to-face) in order to reach wider audiences. According to Christova and Mihai, blending different teaching methods will eliminate the

shortcomings of each one of them and enhance the pedagogical results of the courses (Christova & Mihai 2011:22).

The whole process would provide access to knowledge and expertise in general European issues, opening the doors both for European Studies and European Union Studies. The use of this method brings the benefit of flexibility, especially for European Studies which is renowned for its multidisciplinary.

Conclusions

This article represents an introductory framework to research dedicated to present status of European Studies. One noticed result, before any relevant actions, is that after some logical thinking, and professional experience, the preliminary conclusions prove similar to most of the quoted authors. Keeping this area of teaching and research matters for the worldwide academic institutions "not only for the particular knowledge of Europe it can produce and transmit, but for the bearing of that knowledge on pressing questions for the world as a whole, for other regions in the world, and for innumerable human projects" (Calhoun 2003:20). I share the opinion of Chris Rumford that European Studies needs to become more multidisciplinary in order to ensure that it studies Europe in the most effective way and studying Europe should be as important as studying the EU integration (Rumford 2009:3).

We must keep in mind that we are not discussing about areas that are "at war". From my personal point of view, there is a simple issue of placement. The definite link between the two teaching and research domains remains the European Education Area. The EU is prepared for a European Education Area to strengthen the Union's competences in education and culture, the sense of European identity and awareness of cultural heritage.

Education and culture are primarily policies in the hands of the Member States and of their regional and local authorities. The European level plays an important complementary role, in particular, when it comes to cross-border activities (the most prominent examples of EU action being the *Erasmus+* and the *Media* Programme). It is in the shared interest of all Member States to harness the potential of education and culture in full. A collective effort would enable Europe as a whole to deal better with the challenges it is facing. A vision for 2025 would be a Europe in which learning, studying and doing research would not be hampered by different types of borders.

Paraphrasing the European Commission's Communication (COM(2017) 673 final), reaching a new level of European Studies must be a common endeavour. It will mean working together towards this common goal, in full respect of the subsidiary, like the European Union Studies. New dimensions for European Studies involve cooperation with the EEA via making learning mobility a reality for all; removing obstacles to the recognition of qualifications, both at the level of schools and higher education; modernising the development of curricula; boosting language learning; creating world-class European universities that can work seamlessly together across borders; improving education, training and lifelong learning; driving innovation in education in the digital era; giving more support to teachers; and preserving cultural heritage and fostering a sense of a European identity and culture (European Commission 2017b:11).

This shared agenda would be implemented on the basis of the existing distribution of tasks and competences, using tried-and-tested ways of working together.

Bibliography

Adriaensen, J., Bijsmans, P. and Groen, A. (2019). "Monitoring Generic Skills Development in a Bachelor European Studies"*, Journal of Contemporary European Research* 15(1): 110-127. https://doi.org/10.30950/jcer.v15i1.1018, accessed 23.03.2019.

Baroncelli, S., Farneti, R., Horga, I. and Vanhoonacker, S. (eds.) (2013), "Teaching and Learning the European Union: Traditional and Innovative Methods". *Volume 9 of Innovation and Change in Professional Education,* Springer Science & Business Media.

Bouza García, L. (2017), "Introduction: a narrative turn in European studies", *Journal of Contemporary European Studies*, 25(3): 285-290, https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1348341, accessed 23.03.2019.

Buda, Mariana (2015), "European Studies – Different Developments at the Region Borders", *MPRA Paper No. 63032*: 1-10, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/63032/1/MPRA_paper_63032.pdf, accessed 10.04.2019.

Calhoun, C. (2003), "European studies: always already there and still in formation", *Comparative European Politics*, 1(1):5–20, https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110004, accessed 11.05.2019.

Christova, A., Mihai, A. (2011) "Teaching European Studies: A Blended Learning Approach", *International Journal of Emerging Technologies in Learning (iJET)* 6(4): 18-22, http://dx.doi.org/10.3991/ijet.v6i4.1770, accessed 10.04.2019.

European Commission (2017a), *Erasmus+ Programme Guide Version 1 (2017): 20/10/2016,* Erasmus+.

European Commission (2017b), *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Strengthening European Identity through Education and Culture The European Commission's contribution to the Leaders' meeting in Gothenburg. 17 November 2017*, Strasbourg, 14.11.2017 COM(2017) 673 final.

European Commission (2018), *ANNEX to the Proposal for a Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning*, Brussels, 17.1.2018, COM(2018) 24 final.

Manners, I. (2009), "Normative Power Europe: A Transdisciplinary Approach to European Studies", *The SAGE Handbook of European Studies,* Sage, pp. 561-586, http://dx.doi.org/10.4135/9780857021045.n31, accessed 05.05.2019.

McGowan, F. (2009), "The Contrasting Fortunes of European Studies and EU Studies: Grounds for Reconciliation?", The SAGE Handbook of European Studies, Sage, pp. 545-560, http://dx.doi.org/10.4135/9780857021045.n30, accessed 10.04.2019.

Rumford, C. (2009), "Introduction: The Stuff of European Studies" *The SAGE Handbook of European Studies,* Sage, pp. 1-15, http://dx.doi.org/10.4135/9780857021045.n1, accessed 05.05.2019.

Rumford, C., Murray, P. (2003) "Globalization and the Limitations of European Integration Studies: Interdisciplinary Considerations", *Journal of Contemporary European Studies* 11(1):85-93, https://doi.org/10.1080/14782800305484, accessed 11.05.2019.

Timus, N., Cebotari, V. and Hosein, A. (2016). "Innovating Teaching and Learning of European Studies: Mapping Existing Provisions and Pathways", *Journal of Contemporary European Research*. 12 (2): 653-668, https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/729/581, accessed 10.04.2019.

Раздел втори:

Европейският съюз след Стратегията „Европа 2020“ – гражданско измерение

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND HUMAN RIGHTS – LEGAL CHALLENGE FOR THE EUROPEAN UNION

Asst. Prof. Jovan Andonovski
"Goce Delcev" University, North Macedonia

Abstract

Artificial Intelligence is increasingly present in our lives, reflecting a growing tendency to turn for advice, or turn over decisions altogether. On the other hand, inviolability of human life is the central idea behind human rights. Artificial Intelligence generates some challenges for human rights. The European Union acts as a passive observer in the new debate that is of great importance. Between the formal regulations and 'ethics guidelines' in the field of Artificial Intelligence, the EU has to make a decision and position itself. Argument against regulation of emerging technologies is the stifling of innovation. On the other side of this argument is the need to provide a framework within which citizens can be protected from threats to privacy, autonomy, well-being and other aspects of human rights that may be affected as technologies like artificial intelligence are increasingly incorporated into everything. Nevertheless, the EU has to adopt a legal frame that can be developed in the future, bearing in mind the benefits of the AI.

Key words

Artificial Intelligence, human rights, EU, law

Artificial intelligence – the new nornal

Artificial Intelligence (AI) is one of the new terms which we can meet frequently in our daily life. The term AI is difficult to define and has been a question of debate in the recent times. In general, AI refers to the "ability of a computer or a computer-enabled robotic system to process information and produce outcomes in a manner similar to the thought process of humans in learning, decision making and solving problems" (PWC, 2017: 2).

The purpose of the AI is a complex one. AI has the potential to drive productivity, innovations and competitiveness and to significantly improve human life. It is of great importance for the economy to boost the growth of GDP and productivity by enabling companies to automate complex tasks and improve efficiency, to develop new business models, new products and services. It is also a very useful tool for the education, healthcare, energy and security and other sectors, like prevention of natural disasters, modernizing education, improving health services. However, bearing in mind the large number of ways in which AI is used; it is obvious that key actors around the globe can pursue different objectives with the AI. There are governments and/or legal entities that use the AI not only for the above-mentioned purposes, but also to monitor the population. China is using 176 million high-performance intelligent surveillance cameras with embedded facial recognition. It is walking on the edge of democracy and human rights (National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan, US Government, 2016).

Another example is the United States of America, which is one of the leaders in the AI research and development. The USA was the first country to implement a comprehensive AI research and to develop a strategic plan in the year 2016. It has six key priorities including: investment, ethical and legal issues, developing data sets and testing infrastructure, and skills. One year later, in July 2017, China published its Next Generation AI Development Plan, in order to become a world leader in AI by 2030. The document is based on the following targets: tackling the key problems in research and development; pursuing a range of AI products and applications and cultivating an AI industry. The leading duo is followed by Japan, the UK, Germany and the UAE. All these countries adopted AI strategies in the course of 2017 targeting the same or very similar goals.

Towards an EU strategic plan for AI

In the EU, policymakers want to use AI to improve the decision-making and foster unbiased decisions. The European Commission is engaged in a process to ensure that the EU has the necessary tools to build responsible AI which will be market-driven but most important – human-centric. The European Council and the European Parliament invited the Commission to propose a **European approach to AI** by 2018. In April 2018, the European Commission delivered a Communication from the Commission

to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions named "Artificial Intelligence for Europe" (European Commission, 2018). This strategic document offers a great introduction in the topic, highlighting the importance of a coordinated approach by all key stakeholders at the EU level in order to make the most of the AI. The strategic document is based on the following pillars: launch of European initiative on AI; the EU position in a competitive landscape; combined financial frame between the Member States and the private sector, with a main focus on research and development; vision beyond 2020; ethical and legal framework and monitoring of the development.

In December 2018, the European Commission delivered new Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions named "Coordinated Plan on Artificial Intelligence" (Coordinated Plan on Artificial Intelligence, European Commission, 2018). The document is produced in order to promote the development of Artificial Intelligence (AI) in Europe.

The **Coordinated EU Plan** was needed because:

- Only when all European countries work together we can make the most of the opportunities offered by AI and become a world leader in this crucial technology for the future of our societies.
- Europe wants to lead the way in AI based on ethics and shared European values so that citizens and businesses can fully trust the technologies they use.
- Cooperation between Member States and the Commission is essential to address new challenges brought by AI.

Needles to say that, the EU established a High-Level Expert Group (AI HLEG) which is responsible for drafting **AI ethics guidelines** as well as to propose policy recommendations on investment and regulatory framework. On 18 December 2018, AI HLEG delivered Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI as a working document (Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI, European Commission, 2018). The final version is expected at the end of the first quarter of 2019. The leading principle of this document is the maxim: "maxims the benefits of AI while minimizing its risks". The core orientation is the "human-centric approach in the development of the AI". The final aim of the document is to produce "trustworthy AI as a north star", since human beings will only be able to confidently and fully reap the

benefits of AI if they can trust the technology. The Trustworthy AI has two components: (1) it should respect the fundamental rights, applicable regulation and core principles and values, ensuring an "ethical purpose" and (2) it should be technically robust and reliable since, even with good intentions, a lack of technological mastery can cause unintentional harm.

The Framework for Trustworthy AI is composed of the following chapters:

- Chapter I deals with ensuring the AI ethical purpose, by setting out the fundamental rights, principles and values that it should comply with;
- Chapter II derives guidance on the realization of Trustworthy AI, tackling both ethical purpose and technical robustness. This is done by listing the requirements for Trustworthy AI and offering an overview of technical and non-technical methods that can be used for its implementation; and
- Chapter III subsequently operationalizes the requirements by providing a concrete but non-exhaustive assessment list for Trustworthy AI.

The aim of the Guidelines is to offer guidance and it is not intended as a substitute to any form of policymaking or regulation.

Humans have an ethical code, an understanding what is right and wrong, and a system of regulations (laws) to support it. A similar approach is needed in AI, a set of rules that will allow the AI to perform in a best way not harming the people. On the other side, the frame should not be narrow and limiting the development and the use of AI. The AI ethical code should be finalized in the following way: the AI should not be used to harm humans in any way; it should not restrict the human rights and freedom; it should be used fairly and not to discriminate or stigmatize; it should operate transparently and it should be developed for the well-being of the people and society as a whole.

Create a trusted regulatory framework

The impact of AI on society and human beings depends on the way we will use the AI. There is a possible future where artificial intelligence drives inequality, inadvertently divides communities and is even actively used to deny human rights.

Human rights are universal and binding. They are on the pedestal in global terms. All governments, human beings and legal entities are obliged to respect the law and human rights. On international level, the United Nations developed special set of rules and guidelines named UN Principles on

Business and Human Rights (Guiding Principles on Business and Human Rights, (2011).

One might ask how AI can impact human rights. One of the most common cases of violation of human rights by AI is discrimination (Andersen, 2018). But the list is long and not limited only on discrimination.

Articles 6, 9 and 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights guarantees the *rights to life, liberty and security, equality before the courts and a fair trial*. (International Covenant on Civil and Political Rights, UNHRq 2019). The growing use of AI in the criminal justice system risks interfering with rights to be free from interferences with personal liberty. The list continues with the so called "criminal risk assessment software", used in some legal systems to assist judges in their sentencing decisions. For example, in the USA it led to more black defendants falsely labeled as high risk and given higher bail conditions, kept in pre-trial detention, and sentenced to longer prison terms (Andersen, 2018). Practically, this AI system may attribute a level of future guilt, which may interfere with the presumption of innocence required in a fait trail. Also, Facial Recognition Software within law enforcement raises the risk of unlawful arrest due to error and overreach. History is rife with examples of people wrongly arresting people who happen to look similar to wanted criminals. Given the error rates of current facial recognition technology, these inaccuracies could lead to increased wrongful arrests due to misidentification, exacerbated by the lower accuracy rates for non-white faces (Goode, 2018).

With the increased level of shared data and information about our lives, including the social media, the *rights to privacy and data protection* is at risk. Privacy is one of the fundamental rights as well as the personal data protection is. Guaranteed with the ICCPR (Article 17) and the EU Charter of Fundamental Rights (Article 8). The AI systems are often composed to access and collect data and information. Namely, the analysis of data using AI may reveal private information about individuals or information that qualifies as protected. A very serious concern is the use of government social media monitoring programs. There is justification on the use of the AI to detect alleged threats. However, the misuse of AI monitoring programs is very possible to happen by collecting massive unwarranted data or information.

The further use and development of AI for surveillance might interfere the *right to freedom of movement*. AI can provide detailed depiction of individuals' movement as well as to predict future location. The justification about public safety reasons is in place. But weak governments and lack of democracy can

contribute to misuse of the AI in order to restrict the freedom of movement by locating people in real time and predict the movement of people.

Next risk on human rights regarding the use of AI is the *rights to freedom of expression, thought, religion, assembly and association.* A law passed in 2018 in Germany requires social media sites to remove a wide range of content within 24 hours after the content is "flagged". Flagging means that the authorities have the right to mark content as a risk – terrorist content, hate speech and fake news. However, based on the practice and implementation as well the fact that AI is imperfect, it is reported that much of the content is removed in error (Nolasco and Micek, 2018). There is a risk of censorship, self-censorship, persecution based on different grounds, including political and religious.

Usually, AI is designed to sort and filter data and information. This service can cause discrimination which might collide with *human rights: equality and non-discrimination*. Article 21 of the EU Charter of Fundamental Rights defines that any discrimination based on any ground such as sex, race, color, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited (EU Charter of Fundamental Rights, article 21). However, AI can discriminate in case when it treats different groups of people differently.

Other rights such as *rights to political participation and self-determination, rights to work and adequate standard of living, right to health, right to education,* etc. For example, AI can be used in social media algorithms and bots which lead the campaign to increase the reach of false information and potentially influence the voters. Citizens are exposed to different disinformation which is directing their behavior (voting pro or con) or even losing the trust in the legitimacy of elections. AI is a very useful tool for improving the quality and the quantity of the productivity. AI and its role in the automation of jobs, creates a real threat to the right to work. Additionally, AI plays a very important role in the healthcare sector in assisting doctors more accurately diagnose diseases or to provide more individualized patient treatment, etc. But there are also ways in which AI can endanger the right to health by discriminating the patient based on cost reduction (constructed over the income of the patient). AI can recommend different treatment depending on the socio-economic status.

Last but not least, soon it is very possible to expect a debate in the EU about the question of legal personality of the AI. In 2017, the European Parliament urged the European Commission to propose what it called "an electronic personality" as a legal status. There are a few pre-questions which need to be tackled. First, whether the EU has the power to decide about this issue or it is a matter of each Member State to decide? Second, beside the legal aspect, we should also underline the ethical aspect.

Conclusion

AI is an ocean without an end. Its further development will improve the quality of life of the human beings. The use of AI will continuously increase in the upcoming period. The EU is not in a lead in AI compared to some other countries worldwide. We are absolutely aware that if there is no frame, ethical or legal, there is a great potential for violation of human rights. Swift actions are needed to deal with this risk. Also, it is very important for the EU to take careful steps avoiding over-regulation. Over-regulation might influence further development of the AI. Having in mind the fact that different stakeholders are involved in research and development, as well as in implementation of the AI, it is very unlikely that only ethical limits will safeguard and protect the human rights from violation. Therefore, a legal approach is needed. The EU has to develop a certain legal frame for the AI.

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of individuals belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail (Lisbon Treaty, 2009, art.2). These values constitute the foundation of the rights enjoyed by those living in the EU. Additionally, the EU Charter of Fundamental Rights brings together all the personal, civil, political, economic and social rights enjoyed by people within the EU. Also, the General Data Protection Regulation ensures a high standard of professional data protection, including the principles of data protection by design and by default. It guarantees the free flow of data within the EU. It contains provisions on decision-making based solely on automated processing, including profiling. In such cases, data subjects have the right to be provided with meaningful information about the logic involved in the decision (GDPR – Regulation (EU) 2016/679 of the Eu-

ropean Parliament and of the Council). The European Commission closely follows the Regulation's application in the context of AI.

To gain trust, which is necessary for societies to accept and use AI, the technology should be predictable, responsible, and verifiable, respect fundamental rights and follow ethical rules. In that sense, urgent actions are needed in:

a) Creation of trusted regulatory framework;
b) Training for the EU workforce on AI;
c) Development of comprehensive data protection legislation;
d) Government use of AI should be governed by high professional standards;
e) Private sector should develop accountability, ethical policies and transparency; and
f) Human rights impact assessment of use of AI.

The list of recommendations should be continued and further developed in an inclusive process of consultations with all key stakeholders. The final results should not be over-regulation which will negatively impact the innovations. Instead, the governments should monitor the development of the AI and create a track record of possible and actual violations of human rights. By establishing a list of best practices, the EU should develop soft regulation which, on one hand, will guarantee the human rights, and, on the other hand, will support the development of the AI. Member States and governments have the natural role to protect, promote, respect and fulfill human rights under the national and the international law and should avoid situations of engagement in or supporting practices that violate rights.

The AI systems are changing the way things function in governments and in companies. It brings the potential for serious violation of human rights. Current legislation protects human rights in an "old-fashioned" way and it doesn't fully fit in the new reality. The existing human rights framework must be applied for all the concerns until a new one is developed.

Bibliography

Andersen, L. (2018). *Human Rights in the Age of Artificial Intelligence*. New York, Access Now,

Communication Artificial Intelligence for Europe, (2018) European Commission

Coordinated Plan on Artificial Intelligence, (2018) European Commission

Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI, (2018) European Commission

EU Charter of Fundamental Rights, (2012) European Commission
"Face Value" (2018) https://irlpodcast.org/season2/episode3/
GDPR – Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance)
OJ L 119. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679
Goode, L. (2018) *"Facial recognition software is biased towards white men, researcher finds"* the Verge, https://www.theverge. com/2018/2/11/17001218/facial-recognition-software-accuracy-technology-mit-white-men-black-women-error
Guiding Principles on Business and Human Rights, (2011) UN Human Rights
International Covenant on Civil and Political Rights, (1966) UNHR
Lisbon Treaty, Article 2, OJ C326/1 https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj
National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan, (2016) US Government
Nolasco, D. and Micek, P. (2018) Access Now responds to Special Rappoteur Kaye on *"Content Regulation in the Digital Age"* Access Now.
PWC, (2017), Artificial Intelligence and Robotics – 2017 Leveraging artificial intelligence and robotics for sustainable growth

EU AGAINST FAKE NEWS – THE NEED FOR POLICY ACTION COUNTERING ONLINE DISINFORMATION

Asst. Prof. Hristina Runcheva Tasev, PhD
Asst. Prof. Milena Apostolovska-Stepanoska, PhD
Faculty of Law "Iustinianus Primus", Skopje, North Macedonia

Abstract

The EU is facing one of the major and evolving challenges of the digital era: the exposure of citizens to large-scale disinformation or fake news. This phenomenon has a bigger impact than ever, as everyone can easily post and share news online and social media contribute towards effortless speeding up the spread of news. This may negatively influence the democratic processes and societal debates.

Comprehensive policy response ahead of European Parliament elections is necessary to avoid the risks of integrity of information and to the integrity of elections. The paper argues that the policy initiatives of the European Commission have a significant impact, but a coordinated, joint and sustainable action is needed for a comprehensive response to the evolving online news market.

The paper identifies the various actors involved in the dissemination of disinformation and it addresses the possible policy actions at the EU level. It refers to the legal basis for possible policy measures to counter disinformation operations, where the right to freedom of expression must be balanced with the right to be properly informed. The authors recommend actions based on: i) media policy based on media pluralism and diversity of sources; ii) media education and media literacy on citizens' empowerment; and iii) promotion of responsible informing behavior.

Key words

disinformation, fake news, media policy, media literacy, freedom of expression.

Introduction

Fake news is not a new phenomenon. It is considered to be as old as the humankind. In Homer's *Iliad*, the Trojans received a fake horse. Centuries later, Yellow Journalism appeared and existed long before the 'fake news' term appeared. Propaganda was more familiar and used. During the World War II, the United States used propaganda on American citizens to rally the country. And Adolf Hitler was a master of 'fake news'. According to Adolf Hitler's propaganda minister in Nazi Germany, Joseph Goebbels, if you tell a lie big enough and keep repeating it, people will eventually come to believe it.

False information is nothing new in the public sphere. New technology however, is the new channel through which it is now massively displayed and shared, and protected by the first amendment in the US, the Universal Declaration of Human Rights, and any Constitution of a liberal democracy. Besides being legally impossible to prevent false information from spreading, it is also difficult to draw the line of what would stay and what would go online, as well as the question *who* would draw it. There is a fine line between censorship due to fake news versus autocratic governance, as much as there is a fine line between free speech and fake news. Education and political participation is still the "deal breaker" regarding how things would evolve, as it was in the past.

Today, fake news is disseminated over the Internet. The new online media is relativizing truth and accuracy, as central categories of the decision-making process. That gives additional complexity to the process of relevant informing. The impact of social media on the democracy and politics in general shouldn't be underestimated. Additionally, according to a major MIT study (Vosoughi et al., 2019), false rumors have affected stock prices and the motivation for large-scale investments. Everything from natural disasters to terrorist attacks has been disrupted by the spread of false news online. Their data show that for an eleven-year period (2006-2017) of Twitter history, they observed more than 126 000 stories shared by three million people over 4.5 million times, classifying news as true or false based on fact checking organizations. False news were more likely to be disseminated "farther, faster, deeper, and more broadly than the truth in all categories" (Vosoughi et al. 2019). It is interesting to emphasize that the fake political news spread faster than any other news related to terrorism, natural disaster, science, financial information, etc. This process is due to new technologies where Facebook, Twitter or Instagram produce rapid content sharing and

large scale information "cascades" spreading misinformation or inaccurate information.

Disinformation – or fake news – consists of verifiably false or misleading information that is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm.

The citizens are frequently exposed to a large-scale disinformation and it causes a serious challenge for the European Union. The vulnerability of the Internet has been confirmed with the scandals such as Cambridge Analytica and the US presidential elections for Donald Trump. They have pushed the accelerator in an already ongoing trend, particularly in Europe and that is "the transition from a neutrality-based model of the Internet, in which intermediaries were not held liable for their users' conduct, towards a new model based on the responsible cooperation between public authorities and platforms, and the partial responsibility (or at least, the commitment) of large internet intermediaries for filtering out of their platforms undesired content such as hate speech, child pornography, elements of pro-terrorism guidance or proselytism; and possibly also "fake news" (Renda, 2018).

Facebook and Twitter occasionally remove fake accounts and ban trolls tied to certain political context like the connections to Russia, Venezuela, or Iran. Their messages have been considered as "significantly less influential than those during the 2016 presidential campaign", but still they appear frequently and may affect the public (O'Sullivan, 2019).

Misleading or false information is a significant challenge for Europe. It has reached the point where the EU has decided to take initiatives to protect citizens. The policy initiatives of the European Commission undertaken during the past few years have a significant impact, but a coordinated, joint and sustainable action is needed for a comprehensive response to the evolving online news market. The paper focuses on the policy response ahead of European Parliament elections that was necessary to avoid the risks of integrity of information and to the integrity of elections.

The Power of (Dis)Information

Many have predicted that the explosion of information would fuel a democratic revolution of knowledge and active citizenship. If information is power, power can now be within the grasp of everyone (HMSO, 2000). Free Internet has provided a platform for multiple sources of informing and many sides of the truth. However, the general public has not given up on

the traditional way of informing, using the mainstream media. Furthermore, the Internet was allegedly supposed to lead to the production of more news, more diverse news, and increased public participation in news processes. A major outcome, however, was homogeneity shaped as one-dimensional picture of online news.

According to a recent research in Germany, the young generation is generally informed by the network, using links of newspapers in Facebook or WhatsApp, or algorithms of YouTube decide what news can get through them. What used to be the news story today is a mix of news portal articles and blog posts, comments and tweets, excerpts from news broadcasts, and private mobile movies. An individual Infosoup on the smartphone (Spiewak, 2018).

The euphoric predictions that pluralism in informing will bring democratization to our societies turned out to be widely exaggerated. Much news on global level do not necessarily increase democracy, but instead they cause decrease of their value, victory of speed over truth, less investigative journalism etc. The multiple sources of informing created increased political awareness and objectivism, but also they contributed towards losing focus on what is important, a lot of fake news, instrumentalization of social media by state-directed counterfeiters. According to the former constitutional judge Udo Di Fabio, "With centrality, the public loses its inner order and reliability. Journalistic research is replaced by the snapped instantaneous knowledge of states of excitement, and public opinion becomes more volatile and seducible. In the end, the public will collapse into a collection of digital root tables, each with their own political truth. That would be the beginning of the end of democracy." (Spiewak, 2018).

Public today relies on the media more heavily than ever before, in particular with the wide Internet access worldwide. But as Heywood emphasizes, there are many pros and cons for this process of profound impact of new digital or computer technologies on society and politics. ICT can be a motor for decentralization and democracy, but it may debase politics and threaten freedom. New technologies massively enlarge citizens' access to information, making possible, for the first time, a truly free exchange of ideas and views. The internet makes available to private citizens specialist information that was once only available to governments. (Heywood, 2013). Access to information by online sources is almost instantaneous and exposes the public to a rich diversity of views, including radical and dissident ones. But, besides the fact that knowledge is power, there are numerous dangers of 'information anarchy'. The new media opened up spaces that were instantly

attacked by the certain views and style of expression that conflicts the liberal and democratic standards of society. In the process of struggle to attract public attention, the Internet was used as a place for the attitudes of the racist, religious fundamentalists, ethnic nationalists and numerous extremists.

Fake News and the Legal Basis in the EU

Due to the fast technological development, the ongoing debate about what content of the mass media should and what should not be available to the general public is inevitable. 'Mankind, in general, judge more by their eyes than their hands; for all can see the appearance, but few can touch the reality.' (Machiavelli, 1532) The media are much more than a channel of communication because they affect the society and life in general, and very often they become part of them.

In this *information apocalypse* it is becoming almost impossible for ordinary people to detect manipulation made by photoshopping and video manipulation. In the need for sixth sense, we will have to develop techniques to make a difference between what is real and what is fake. Innovation is not always morally neutral. The technological development has a "dual use". Nuclear physics have given us both energy and bombs. What *is* new is the democratization of advanced IT, the fact that anyone with a computer can now engage in the weaponization of information (Shariatmadari, 2018). Internet conspiracy theories and lies were used for both Brexit and Donald Trump in 2016. With new computer programs developed at Stanford University, there is an opportunity to make public figures pronounce words that they have never said. As an effect, will the public believe them or not? We will become unable to trust what we see or hear. Misinformation became part of our human interaction and therefore it became a target of critics about exploitation of news and misleading stories going around the internet. With the popularization of hundreds of social media outlets, the problem has become even worse.

The online media has perpetuated the fake news dissemination. There are several reasons for this. One of them is the absence of editorial control for the quality of content flowing on Internet platforms. It determined a lack of quality and originality checks without any responsibility. The almost unmanaged circulation of information on social media, mostly among peers, diluted the possibility to check the authenticity of news sources (Turk 2018). Second, disinformation in the Internet age is easily produced and spread

because it is cheaper, faster and easier than any other channel. This process developed without any improvement in the field of the media literacy. Over the past decade, the need to promote the enhancement of digital skills and the ability to discern original, authoritative content from fake or non-verified information has become a key concern of EU institutions (Renda, 2018).

Media literacy has become a center of gravity for countering "fake news". (Bulger&Davison, 2018). According to the Center for Media Literacy, it is a 21st century approach to education. It provides a framework to access, analyze, evaluate, create and participate with messages in a variety of forms – from print to video to the Internet. Media literacy builds an understanding of the role of media in society as well as essential skills of inquiry and self-expression necessary for the citizens of a democracy. It provides techniques to use critical thinking skills to recognize differences between real and "fake" news. However, media literacy is nothing new, and neither is fake news. In fact, human beings have manipulated and fabricated information for centuries – to persuade, confuse, and entertain.

"Media literacy is as central to active and full citizenship as literacy was at the beginning of the 19th century," considers Information Society and Media Commissioner Viviane Reding. This new form of literacy is expected to detect fake from real in this *information apocalypse*.

While critical literacy is about questioning information, authority and power, it is not sufficient in the digital age. Familiarity with digital features and design can also come in handy when evaluating information. More importantly, "critical digital literacy is not only about evaluating online content but also understanding the internet's production and consumption processes, its democratising potential and its structural constraints" (Polizzi, 2017).

The legal basis for possible policy measures to counter disinformation operations finds a key constraint in the existence of a fundamental right to freedom of expression. This right must be balanced with the right of the public to be properly informed. There are two basic legal documents that regulate this issue in the EU, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights.

Article 11(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) recognizes the freedom of expression and information: "Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers." In a similar way, Article 10 of the European Convention on Human Rights

(hereinafter, ECHR) states: "1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

The European Court of Justice has restated the importance of this right and its application to all information and ideas (Connolly / Commission (C-274/99)). Any limitations to the freedom of expression must be interpreted "restrictively". Further, any restriction "must be prescribed by legislative provisions which are worded with sufficient precision to enable interested parties to regulate their conduct, taking, if need be, appropriate advice" (Sunday Times v United Kingdom judgment of 26 April 1979).

The European Court of Human Rights (hereinafter, ECtHR) has stated unequivocally that governments (and by extension the Union and the EU Review) cannot silence speech because it is "questioning the official view, being mindful that one of the main goals of freedom of expression was to protect minority views capable of contributing to a debate on questions of general interest which were not fully settled."

In the case when the content is false, the ECtHR has stated that Article 10 of ECHR "does not prohibit discussion or dissemination of information received even if it is strongly suspected that this information might not be truthful."

There is a fine line between censorship due to fake news versus autocratic governance, as much as there is a fine line between free speech and fake news. The balance between freedom of expression and the right to be properly informed might be created by common commitment by various actors. Namely, the state actors should work on promoting responsible behavior of the media spreading information. Media pluralism is also a way of conveying diverse content to end users and it can be reached by proactive

media policy. And last, but very crucial is the improvement in media literacy, which might enable end users to recognize the non-verified content.

The European Commission has undertaken numerous actions and initiatives in order to provide "multi-dimensional" approach to the problem of disinformation (Final Report of the HLEG).

European Commission initiatives against fake news

The European Union was taking steps to protect democracies and public debate ahead of the elections in May to the European Parliament as well as before the elections in the Member States throughout 2020. At the beginning of 2019, the European Union states decided to activate an "early warning" channel on the spread of false news as part of a wider campaign against disinformation.

There are few reasons for the latest EU action and its boosted budget. The first reason is the elections on the European Parliament and the vulnerability of the polls to false information because of a combination of a feeble turnout, low candidate recognition and protest voting (Peel&Khan, 2018). Another reason has been revealed by Andrus Ansip, Vice-President of the Commission, who has emphasized the Russia's role in disinformation campaigns: "We need a united front to address the threat posed by Russia's disinformation campaigns. We are talking about state-led disinformation activities, on an industrial scale, meant to undermine our democracy and interfere in our elections." Additionally, some actors claim that the battle against misinformation was actually a battle against Eurosceptics. They saw European Commission's action in this fight as defending the EU and its institutions because the EU is often a target of disinformation campaigns designed to undermine its institutions, policies, actions and values.

The data sharing and analysis on propaganda campaigns system will promote what the bloc says will be objective communications about its values and policies. The plan boosts the Commission's budget to tackle disinformation and raise awareness from €1.9 million (S$3 million) to €5 million. This budget allows for an increase in staff and equipment in Brussels and among EU delegations to third countries. The Commission has asked Facebook, Google, Twitter and Mozilla, as well as online and advertising trade associations to "swiftly and effectively" act on pledges to fight disinformation. The tech firms and industry associations must update the commission on their efforts (The Straits Time, 2018).

This activity followed after numerous initiatives of the European Commission in the process of defining a comprehensive policy response to the threat of disinformation. The Commission supports a multi-stakeholders process, involving platforms, news media, research and civil society organizations in order to find the right solutions consistent with fundamental principles and applicable coherently across the European Union.

The European Union has outlined an Action plan (Action plan against disinformation) to step up efforts to counter disinformation in Europe and beyond focusing on four key areas. This plan serves to build EU's capabilities and strengthen cooperation between Member States by improving detection and analysis, having a coordinated and joint response to threats, collaboration with online platforms, industry and private sector, as well as raising awareness and empowering citizens.

The Action Plan complements the Communication "Tackling online disinformation: a European approach". This document puts forward self-regulatory tools to tackle the spread and impact of online disinformation in Europe, and ensures the protection of European values and democratic systems. It is based on four key principles, such as improving transparency regarding the way information is produced or sponsored, diversity and credibility of information and inclusive solutions with broad stakeholder involvement.

In this Communication, disinformation is defined as “verifiably false or misleading information that is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm”. The latter comprises “threats to democratic political and policymaking processes as well as public goods such as the protection of EU citizens' health, the environment or security”. Additionally, the Communication distinguishes three phases of disinformation operations, including: (i) creation which includes recent, powerful forms of “deep fakes” which entail the use of false pictures and audio-visual content; (ii) amplification through social and other online media, which can be algorithm-based, advertising-driven and/or technology-enabled; and (iii) dissemination by users, who, as it has been already mentioned – appear to be attracted by disinformation and more likely to share it compared to non-fakes.

The Communication announces a list of initiatives, which has a great potential to become an effective tool countering online disinformation. The document refers to the following initiatives:

- A **multi-stakeholder forum on disinformation**, which will provide a framework for an efficient cooperation among relevant stakeholders

and will develop an EU-wide Code of Practice on Disinformation to be published by July 2018, with a view to producing measurable effects already by October 2018;

- A **study to examine the applicability of EU rules and possible gaps in relation to the identification of online sponsored content**, which will also include the assessment of possible identification tools for online sponsored content.
- The **creation of an independent European network of fact-checkers** to establish common working methods, exchange best practices, achieve the broadest possible coverage across the EU, and participate in joint fact-checking and related activities.
- The launch of a **secure European online platform on disinformation** to support the independent European network of fact-checkers, and enable them to act as trusted flaggers.
- The promotion, through the eIDAS Cooperation Network and in cooperation with platforms, of **voluntary online systems allowing the identification of suppliers of information** based on trustworthy electronic identification and authentication means, including verified pseudonyms, as provided under the Regulation on electronic identification.
- The promotion of research on ways to apply **new technologies such as artificial intelligence and blockchain to the issue of disinformation,** mostly through Horizon 2020 funds. A call will also be launched for the production and dissemination of quality news content on the EU affairs through data-driven news media.
- The launch of a **plethora of new initiatives** to raise awareness and promote media literacy and education.
- New initiatives involving the European External Action Service to **counter cyber attacks** involving disinformation operations.

The Communication has been developed as a follow-up to the previous extensive consultation with citizens and stakeholders. It is based on public consultation that has gathered views of wide range of stakeholders on fake news; multi-stakeholder conference and a colloquium on fake news to define the problem, its boundaries and assess the effectiveness of the solutions and future action. Also, a High Level Group has been established with a role to advise on policy initiatives countering the spread of disinformation online. In addition, a self-regulatory Code of Practice has been adopted to address the spread of online disinformation and fake news as a step forward to ensure transparency and fairness in online campaigns. The implementation of

the Code of Practice has been reinforced by individual roadmaps by online platforms and the advertising industry to implement the Code of Practice.

By April 2019, Facebook, Google and Twitter have worked on increasing their transparency ahead of the European Elections and their efforts were recognized by the European Commission (EC Statement, 23 April 2019). They have started labelling political advertisements on their platforms. In particular, Facebook and Twitter have made political advertisement libraries publicly accessible, while Google's library has entered a testing phase. This provides the public with more transparency around political ads (Mariya Gabriel, 2019). The Code of Practice created an encouraging environment for the three platforms to take further action to ensure the integrity of their services and fight against malicious bots and fake accounts. Google has launched cooperation with fact-checking organizations and networks.

The platforms have even launched initiatives to promote media literacy and provide training to journalists and campaign staff. As part of the implementation of the Code of Practice, the platforms met with national regulatory authorities, part of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) on 16 April 2019 to discuss the functionality of their political ads repositories.

It is expected that the Commission will carry out a comprehensive assessment of the Code's initial 12-month period by the end of 2019. Should the results prove unsatisfactory, the Commission may propose further actions, including of a regulatory nature (EC Statement, 23 April 2019).

Although all these measures are focused on fighting disinformation properly, crucial instruments are missing. The European Commission does not provide any audit tools for checking the processes of implementation of the Code of practice, neither it provides any instruments for monitoring of the transparency of the algorithms and practices of social media and their providers. The lack of a mechanism preventing fake news dissemination might remain as a long-term persisting problem.

The EU approach should avoid the fragmentation of the internet and protect and promote freedom of expression, media freedom and pluralism. The EU and its Member States need to make much more of an effort in actively supporting independent journalism in Europe (Papagianneas, 2019). This is necessary to be guaranteed since the sustainability of the media sector is hardly addressed in the Action Plan. The transformation of the media will be a long process, highly dependent on the artificial intelligence and robotics. Technically, the Internet is one small episode in the ever-evolving

parade of technology, soon to be outmoded. Culturally and economically, however, the Internet seems to be a phenomenon nearly unprecedented in human history (Moore, 1999).

Conclusions: What can be done

Fake news is a product of the weakened state of the media. The spread of disinformation requires actions by multiple stakeholders in order for positive results to be achieved. The policy initiatives launched by the European Commission to counter the phenomenon of disinformation are multifunctional, appropriate and comprehensive. Still, it is hard to define the proportionality of measures and their compatibility with the legal provisions, as outlined above. Most of the proposed measures of the European Union refer to self-regulatory mechanisms, which should be monitored by the public authorities. These actions remain unclearly defined, without precise principles of conduct and implementation.

The proposals often include the need for responsibility of online platforms, but this won't be sufficient to prevent the spread of disinformation without proactive media policy, responsible users and reinforcement of media education.

Declarative commitment stated in the documents of the European Commission, without any bounding provisions wouldn't result in the expected outcomes.

The authors recommend actions based on i) media policy based on media pluralism and diversity of sources ii) media education and media literacy citizens' empowerment; and iii) promotion of responsible informing behavior.

i) More control on disinformation provided by the platforms will not result in quality checks of news that are shared online. Platforms cannot be forced to become overnight "neutral" and objective in displaying content and keep the pluralism of news. Neutrality of news will result in algorithms showing the most majoritarian content without giving space for less popular content. Not all the relevant content has the chance to be seen. The EU media policy can develop solutions that may provide media pluralism and diversity of sources of non-majoritarian content. The Recommendation of the Council of Europe from 2018 (CM/Rec(2018)1) promotes the same principles. This measure, if well combined with enforced media literacy, may result in a critical approach that might make a clear difference between real and fake news.

ii) Media literacy programs are essential to improve the resilience of the EU citizens against the growing risk of disinformation. Renee Hobbs, who is a Leading media literacy theorist, in a body of work spanning over three decades, describes media literacy as a fluid practice that is both individual and communal and not simply an inoculation against negative messaging but empowerment to engage with media as citizens (Hobbs, 1998; Hobbs, 2010; Hobbs, 2017). This view of media literacy as a multi-faceted, flexible, and empowering response is reflected in media literacy programs throughout the US across five thematic areas: youth participation, teacher training, parental support, policy initiatives, and evidence bases (Bulger&Davison, 2018).

Media literacy has to become an inevitable part of our children's education. The education system needs to be based on training teachers and providing resources for stimulating students' ability to question the information they receive. The media literacy can be included in the curriculum of different subjects, such as native language, history, citizenship education or computer science lessons. They can affect students to develop critical attitude towards online and offline information, which is crucial for clear understanding of the digital environment. Media literacy or media education is already implemented in many countries such as Germany, Austria, the UK, the USA and their success in education is based in cross-discipline nature of media literacy which is provided by different school subjects coverage. The education system has to be supported by the role of the parents, who have a hard task to keep the balance between the protection of their children from online risks and allowing them to use online opportunities. Parents also need media education, so that they can reflect their knowledge and become better educators for their children. The process of learning can be provided both for parents and children, so that they can reach the common goal.

iii) The responsible informing behavior can rely on a few actions. One is the power of the journalists and their sources. Namely, trusted journalists who use credible information sources, and their content are based on investigative journalism can prevent the spread of disinformation. This must be done in cooperation with online platforms without any limitation on the right of freedom of expression, but just transparency obligations. These obligations would include the provision to public authorities of information on the identity of advertisers, in particular, of those that sponsored ads containing politically relevant or sensitive content, in line with what proposed in countries like France (Renda, 2018). In addition, any provided enforcement measures should be directed towards the sponsoring entities, with no

involvement of Internet intermediaries. High-tech companies are expected to work on technological fixes by producing algorithms that can detect fake news. This is very problematic due to the fact that it is hard to define what is misinformation, how to grade reliability and scrutinize content.

The machines today are not ready to distinguish the content between satire and deliberately or inadvertently fabricated. Additionally, technological fixes and monitoring beg questions about transparency and privacy. And it is not just social media networks like Facebook and Twitter that spread fake news. Recently, the Blue Whale suicide game was leading young people towards death and the fact-checking platforms failed to find evidence for this damage. The high-tech companies may work on programs for real-time fact-checking where a social network like Twitter or Facebook, or a search engine like Google incorporate in their news feeds and search queries the possibility of launching a real-time fact-checking. Another tool is the use of "cybernudges" to induce end users to reflect before sharing. Setting limitations or warnings by the social networks when it comes to sharing a content coming from an unreliable source can provide this process. This action may be considered as partially censoring, but leads towards greater responsibility of the citizens.

Bibliography

Action plan against disinformation. Available at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation

Bulger, M and Davison, P. 2018. The Promises, Challenges, and Futures of Media Literacy. Data & Society Research Institute. Retrieved from https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_Media_Literacy_2018.pdf

Call for applications for the selection of members of the High Level group on Fake News, 2017. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/call-applications-selection-members-high-level-group-fake-news

Code of Practice on Disinformation, 2018. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation

Connolly / Commission (C-274/99), 39, citing ECtHR Handyside v United Kingdom judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, § 49; Müller and Others judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, § 33; and Vogt v Germany judgment of 26 September 1995, Series A no. 323, § 52

European Commission-Statement (23 April 2019) "Code of practice against disinformation: Commission welcomes the commitment of online platforms ahead of the European elections". Retrieved from: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-2174_en.htm

Fake news and online disinformation. Available at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news-disinformation

Final report of the High Level Group on Fake News and Online Disinformation, March 2018. Available on: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation

Heywood, A. 2013, (4th ed.) Politics. London: Palgrave Macmillan.

Hobbs, R. 1998. Building citizenship skills through media literacy education. In Salvador, M. and Sias, P. (Eds.), *The Public Voice in a Democracy at Risk*. Connecti- cut: Greenwood Publishing Group. pp. 57-76.

Hobbs, R. 2010. Digital and media literacy: A plan of action. Washington, DC: Aspen Institute and Knight Foundation. Retrieved from https://www.knightfounda- tion.org/media/uploads/publication_pdfs/Digital_and_Media_Literacy_A_Plan_of_ Action.pdf

Hobbs, R. 2017. Teaching and learning in a post-truth world. *Educational Lead- ership* 75(3), 26-31. Retrieved from http://www.ascd.org/publications/educational_ leadership/nov17/vol75/num03/Teaching_and_Learning_in_a_Post-Truth_World. aspx

Machiavelli, N. *The Prince* 1532. Retrieved from https://www.planetebook.com/free-ebooks/the-prince.pdf

O'Sullivan, Donnie. Facebook and Twitter remove thousands of fake accounts tied to Russia, Venezuela and Iran, CNN Business, January 31, 2019 . Available at: https://edition.cnn.com/2019/01/31/tech/twitter-facebook-account-suspensions/index.html

Papagianneas, Stavros. The EU's war against fake news

What is the EU doing in the fight against online fake news – and is it enough? 11 February, 2019. Available at: https://www.communication-director.com/issues/eus-war-against-fake-news#.XNhexaeB3OQ

Peel, Michael & Khan, Mehreen. EU plans early warning system for fake news, Financial Times, November 29, 2018. Available at: https://www.ft.com/content/1e27ef84-f223-11e8-ae55-df4bf40f9d0d

Polizzi, G. 2017. Critical Digital Literacy : Ten Key Readings For Our Distrustful Media Age. Retrieved from http:// blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2017/12/15/critical-digital-literacy-ten-key-readings-for-our-distrustful-media- age/

Public consultation on fake news and online disinformation, 2018. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation

Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership (Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018. https://rm.coe.int/1680790e13

Recordings of the multi-stakeholder conference on Fake News, 2017.

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/recordings-multi-stakeholder-conference-fake-news

Recordings and presentations of the colloquium on Fake News and Disinformation Online, 2018.

https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/recordings-and-presentations-colloquium-fake-news-and-disinformation-online

Registrar of the European Court of Human Rights (ECtHR), Press Release: ECHR 370 (2013), EUR. COURT OF HUMAN RIGHTS (December 17, 2013).

Renda, Andrea The legal framework to address “Fake news”: possible policy actions at the EU level. In-Depth analysis, requested by IMCO committee, June 2018. Accessed on April 2, 2019. Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/619013/IPOL_IDA(2018)619013_EN.pdf.

Richard K.Moore. 1999. *Democracy and cyberspace* in Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age . Barry N.Hague and Brian D.Loader (eds). London: Routledge.

Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation, 2018.

https://ec.europa.eu/digital-single-market/news-redirect/636304

Salov v. Ukraine, EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2005), ¶ 113.

Shariatmadari, D. 2018. An Information Apocalypse is coming. How can we protect ourselves, *The Guardian.* Retrieved from https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/16/an-information-apocalypse-is-coming-how-can-we-protect-ourselves

Soroush Vosoughi, Deb Roy, and Sinan Aral. THE SPREAD OF TRUE AND FALSE NEWS ONLINE, MIT Initiative on the Digital Economy Research Brief. Available at: http://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/2017%20IDE%20Research%20Brief%20False%20News.pdf. Accessed on April 2, 2019.

Spiewak, M. 2018. Nachhilfe in Skepsis. *Zeit Online.* Retrieved from https://www.zeit.de/2018/10/fake-news-schule-fakten-unterricht-unterscheidung/komplettansicht

Sunday Times v United Kingdom judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, § 49.

"Tackling online disinformation: a European approach.” Available at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach

REGULATING HATE SPEECH IN EUROPE: PROMOTING TOLERANCE IN DIVERSE SOCIETIES

Ljubinka Andonovska, Ph.D. Candidate
Faculty of Law "Iustinianus Primus", Skopje, North Macedonia

Abstract
A long-standing global economic downturn, supplemented by a massive migration movement towards Europe and the promulgation of online media, has brought to the surface a growing concern for the old issue of hate speech. It is the purpose of this paper to analyze the efforts of the European Union to regulate the dissemination of hate speech as regards the right to freedom of expression and the right to equality, with a focus on regulating traditional and new media, including social media, which are seen as enablers of hate speech. In addition to mere regulation, the prevention of incitement to violence or hatred, and of public provocation to commit a terrorist offence, are fields where the European Commission has been experimenting with soft measures in partnership with the key players from the private sector.

Key words
EU, hate speech, fundamental human rights

Introduction

It is the aim of this paper to outline the legal underpinnings in international and EU human rights law related to the right to freedom of expression and the right to equality, and to analyze how these two fundamental human rights are reconciled. In an attempt to compare and contrast the EU policy on hate speech with international law, the dichotomy with the legal standards prevailing in the United States of America is discussed. Furthermore, as per the guidelines contained in the Rabat Plan of Action, prepared under the auspices of the High Commissioner for Human Rights, this paper

will point out initiatives other than criminal litigation, aimed at nurturing social consciousness, tolerance and public discussion. It is not the purpose of this paper to analyze each individual type or category of hate speech and the regulation, i.e. response, which is considered most proper. Additionally, individual state regulations and specific transposition of international law will not be analyzed. It is also outside of the scope of this paper to analyze specific instances of case law and relevant court jurisprudence.

The right to freedom of expression

The right to freedom of expression is regarded as a fundamental, inherent and inalienable human right, protected both by various international conventions and by national constitutions. The right of everyone to freely disseminate ideas, factual information, as well as value judgments, complemented by the so-called "right of the public to know", i.e. people's right to receive information disseminated by others, is regarded as a basic tenant of a democratic society. It is widely accepted and theoretically undisputed that a confrontation of opinions and argumentation leads to the advancement of society and to social progress. As per the United Nations Human Rights Committee, the treaty body of independent experts monitoring the States' compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), freedom of opinion and freedom of expression "constitute the foundation stone for every free and democratic society" (Human Rights Committee, 2011). Moreover, freedom of expression is regarded as a necessary condition for enabling transparency and accountability, which are, in turn, essential for the promotion and protection of human rights.

The right to freedom of expression is protected by Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (United Nations, 1948). Although the UDHR is not strictly binding on the States, many of its provisions are regarded as having acquired legal force as customary international law since its adoption in 1948 (Zamfir, 2018). Article 19 of the ICCPR gives the right to freedom of expression legal force. The UN Human Rights Committee explicitely states that this right extends to the expression and receipt of communications of every form of idea and opinion capable of transmission to others, and even encompasses expression that may be regarded as deeply offensive (Human Rights Committee, 2011). Moreover, under the protection of the ICCPR fall all forms of expression (spoken, written and sign language; non-verbal expression, such as images and art) and the means

of their dissemination (including books, newspapers, pamphlets, posters, banners, dress, etc.; i.e. all forms of audio-visual, as well as electronic and internet-based modes of expression).

Therefore, it can be concluded that the scope of the right to freedom of expression in international law is broad. It requires the States to guarantee to all people the freedom to seek, receive, or impart information or ideas of any kind, regardless of frontiers, through any media of a person's choice. However, the ICCPR provides for some possible limitations of the right to freedom of expression, which render it fundamental but not absolute – "carries with it special duties and responsibilities" (ICCPR, 1966). Under Article 19(3) of the ICCPR, a State may limit the right to freedom of expression in exceptional circumstances, provided that the limitation is (1) stipulated by law which provides clear conduct guidelines for individuals, and (2) "necessary" for the respect of the rights and reputations of others, and for the protection of national security, public order, public health or morals (Human Rights Committee, 2011). Further qualifying the right to free speech, articles 20(1) and (2) of the ICCPR explicitely outlaw any propaganda for war, as well as any "advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence".

At the European level, the right to freedom of expression is explicitely protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights, in similar terms as in the ICCPR (Council of Europe, 1950). However, article 10(2) broadens the scope of permissible limitations and constraints, specifically outlining the interests of national security, territorial integrity, public safety, the prevention of disorder or crime, the prevention of health or morals, the protection of the reputation or rights of others, the prevention of the disclosure of information received in confidence, and the maintenance of the authority and impartiality of the judiciary, as being superior to the right to freedom of expression.

The EU has included freedom of expression and information in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 11).

The right to equality and non-discrimination

The Universal Declaration of Human Rights provides for the rights to equality and non-discrimination in Articles 1, 2 and 7. Article 2 explicitely states that "race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status" shall not be grounds

for discrimination. Article 7 states that "all are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination". These provisions have been translated into legal obligations in Articles 2(1) and 26 of the ICCPR, which poses an obligation to the signatories to guarantee equality in the enjoyment of human rights. At the European level, the European Convention on Human Rights prohibits discrimination in Article 14 and in Protocol No. 12.

In sum, the international human rights law requires the States to jointly protect and promote the rights to freedom of expression and the right to equality: one right cannot be prioritized over the other, and any tensions between them must be resolved within the boundaries of the international human rights law (Article 19, 2018).

Freedom of expression online

At the international level, the United Nations Human Rights Council has acknowledged that the "same rights that people have offline must also be protected online", including that limitations on electronic forms of communication or expression disseminated over the Internet must be justified according to the same criteria as offline communications (HRC, 2012).

Even though as per international human rights law it is the obligation of governments to protect and advance human rights, this responsibility extends to private business enterprises, as well (Guiding Principles on Business and Human Rights, 2011). However, the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (Special Rapporteur on FOE) has explicitely underlined that any censorship measures should never be delegated to private entities, recognizing that "private intermediaries are typically ill-equipped to make determinations of content illegality" (Report of the Special Rapporteur on FOE, 2011). The Special Rapporteur believes that no one should be held liable for content on the Internet of which they are not the author. The report explicitely hints to the danger of potential self-censorship by private companies, stating that

> *"holding intermediaries liable for the content disseminated or created by their users severely undermines the enjoyment of the right to freedom of opinion and expression, because it leads to self-protective and over-broad private censorship, often without transparency and the due process of the law".*

In a Joint Declaration (2017), the United Nations, the OSCE, the Organization of American States, and the African Commission on Human and People's Rights, emphasize that

> *"intermediaries should never be liable for any third party content relating to those services unless they specifically intervene in that content or refuse to obey an order adopted in accordance with due process guarantees by an independent, impartial, authoritative oversight body (such as a court) to remove it and they have the technical capacity to do that".*

The four organizations express concerns related to the measures taken by intermediaries to limit access to content through untransparent content-removal processes, which fail to respect minimum due process standards. They call for clear, predetermined policies by intermediaries which intend to restrict third-party content, based on objectively justifiable criteria.

The European Union, in the e-Commerce Directive (2000), has adopted a version of a so-called "notice-and-takedown" regime, whereby it protects intermediaries from liability, provided that they take down unlawful material promptly when they are made aware of its existence. The Directive prohibits Member States from imposing general obligations on intermediaries to monitor activity on their services. This approach has been sharply criticized for its lack of clear legal basis and basic procedural fairness (Article 19, 2018). The Special Rapporteur on FOE recommended that any demands, requests, and other measures to take down digital content must be based on validly enacted law, subject to external and independent oversight, and demonstrate a necessary and proportionate means of achieving one or more aims under Article 19(3) of the ICCPR.

Hate Speech

There is no universally aceepted, standard and uniform definition of the term 'hate speech' in international law, which challenges the uniformity of hate speech laws and makes it impossible to homogenize the practice of prohibiting such speech (Cohen, 2014). The European Court of Human Rights (2013) itself proclaims that "[t]here is no universally accepted definition of the expression 'hate speech'". The Council of Europe also acknowledges that "no universally accepted definition of the term 'hate speech' exists, despite its frequent usage" (Weber, 2009). Moreover, the attempts by many international entities, such as the Fundamental Rights Agency of the European

Union, for example, and governments to define hate speech authoritatively have resulted in contradictory and incoherent notions (Cohen, 2014).

The UN's International Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2013) defines 'hate speech' as "a form of other-directed speech which rejects the core human rights principles of human dignity and equality and seeks to degrade the standing of individuals and groups in the estimation of society".

The Committee of Ministers within the Council of Europe, within its Reccommendation No. R97(20) on Hate Speech, has proposed that the term shall be understood

> *"as covering all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin".*

The preamble to the aforemention document references the Declaration of the heads of state and government of the Member States of the Council of Europe, adopted in Vienna on 9 October 1993, which highlighted grave concern about the

> *"resurgence of racism, xenophobia and anti-Semitism and the development of a climate of intolerance, and contained an undertaking to combat all ideologies, policies and practices constituting an incitement to racial hatred, violence and discrimination, as well as any action or language likely to strengthen fears and tensions between groups from different racial, ethnic, national, religious or social backgrounds".*

The recommendation, also, acknowledges "the need to reconcile the fight against racism and intolerance with the need to protect freedom of expression so as to avoid the risk of undermining democracy on the grounds of defending it".

Under the auspices of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), with the aim of reconciling the relationship between freedom of expression and incitement to hatred, a series of expert workshops were organized to analyze "legislation, jurisprudence, and national policies with regard to the prohibition of national, racial or religious hatred as reflected in international human rights law" (Rabat Plan of Action, 2013). The OHCHR has repeatedly stated that balancing freedom of expres-

sion and the prohibition of incitement to hatred "is no simple task". In October 2012, at a wrap-up expert meeting in Rabat, Morocco, the Rabat Plan of Action was adopted, as further guidance "in the real world when weighing freedom of expression against the prohibition of incitement to hatred".

In the Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred, three principles were laid out:

1. The precise definition of hate speech as expression intended to incite hatred is contextual, i.e. circumstances, such as local conditions, history, cultural and political tensions, must be taken into account for each individual case.
2. The sole purpose of any imposed restrictions must be to protect individuals and communities belonging to certain groups which hold specific beliefs or opinions from hostility, discrimination or violence. However, the right to freedom of expression entails the possibility to freely scrutinize, debate and criticize the belief systems, the opinions and the institutions themselves.
3. In view of sanctions, a typology of hate speech scaled according to its severety is proposed: hate speech that must be prohibited (tailored to preventing the exceptional and irreversible harms the speaker intends and is able to incite), hate speech that may be prohibited (restrict expression in limited and exceptional circumstances, complying with the three-part test under Article 19(3) of the ICCPR), and lawful hate speech, i.e. hate speech that does not meet the threshold of severity at which restrictions on expression are justified and thus must be protected.

The Rabat Plan of Action proposes a six-part threshold test to assess the severity of expressions to be considered as criminal offences:

1. **Context**: Placing the speech act within the social, political and economic conditions prevailing at the time the speech was delivered and disseminated;
2. **Speaker**: Taking into account the speaker's position or status in the society, specifically in view of the audience to whom the speech is directed;
3. **Intent**: Negligence and recklessness are not sufficient for an act to be an offence, as Article 20 of the ICPPR underlines "advocacy" and "incitement";

4. **Content and form**: A content analysis of the delivered speech, including an analysis of its resonance with the audience, is necessary in order to determine incitement;
5. **Extent of the speech act**: Factors such as the frequency, the quantity and the extent of the communications, as well as the means of dissemination must be taken into account;
6. **Likelihood**, including imminence: The action advocated through the speech does not have to actually occur in order for the speech to amount to a crime. Nevertheless, some degree of risk of harm as a direct consequence of the incitement must be identified.

The European Convention on Human Rights does not in itself contain any obligation on the States to prohibit any form of expression. However, international courts have reinforced the understanding that limitations on speech are affirmatively allowed, if not required, under international agreements. The European Commission on Human Rights has interpreted the ECHR in particular not just to allow restrictions but also, like the ICCPR and ICERD, affirmatively to require them (Farrior, 1966).

Within the frame of the European Union, Framework Decision "on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law" (2008) of the European Council requires that the States sanction racism and xenophobia through "effective, proportionate and dissuasive criminal penalties", i.e. to criminalize hate speech. The obligations entailed in this Decision are broader and more severe in the penalties prescribed than the prohibitions in Article 20(2) of the ICCPR, and do not comply with the requirements of Article 19(3) of the ICCPR. The European Commission has even signaled that the Framework Decision has not been enforced vigorously enough and that it is considering legal proceedings against Member States that offer too strong protection for freedom of expression (Commissioner Jourova, 2015). The fact that Holocaust denial was considered a criminal offense in 13 Member States in 2015 speaks to the fact that the Framework Decision has not been transposed uniformly across Member States.

The European Court of Human Rights has unequivocally established that certain forms of expression must be restricted in order to uphold the spirit of the European Convention as a whole (Article 19, 2018). On the other hand, the limits and risks of solely reverting to criminal law have come to the surface: the risk that trials end up giving even more visibility to hate; the danger that authorities label legitimate dissent as 'hate speech'; the pos-

sibility that broad definitions of hate speech leave too much discretion to the judiciary and end up limiting freedom of expression (Resource Centre On Media Freedom In Europe, 2018). Related to this, the European Court has strictly responded to cases where states had imposed criminal sanctions for harmful speech, underlining a breach of the proportionality principle (European Court, 1992). The European Court advocates against applying criminal sanctions as the default legal response to hate speech.

Importantly, the Rabat Plan of Action recognizes that while legislation and legal response is important, this is only one tool of many available to tackle hate speech. The OHCHR explicitely advocates for initiatives "from various sectors of society" encompassing measures that nurture social consciousness, tolerance and public discussion, in order to advance a culture of peace, tolerance and mutual respect. It is the collective responsibility of all – the government, the media and the people – to ensure that acts of incitement to hatred are "spoken out against and acted upon with the appropriate measures, in accordance with international human rights law".

In this direction, to prevent and counter the spread of illegal hate speech online, in May 2016, the European Commission agreed with Facebook, Microsoft, Twitter and YouTube a "Code of conduct on countering illegal hate speech online". Instagram, Google+, Snapchat and Dailymotion joined in 2018, and Jeuxvideo.com joined in January 2019. The Code of Conduct constitutes a non-legally binding commitment to remove "illegal hate speech", defined on the basis of the Framework Decision on Combatting Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law, within 24 hours (Article 19, 2018). The technology companies have agreed to review notifications which have led to hoards of employees engaged in content review (as many as 15,000 in Facebook alone) (Directorate-General for Justice and Consumers, 2019). Additionally, the IT companies have vowed to educate and raise awareness with their users about the types of content not permitted under their rules and community guidelines.

The lack of a uniform definition of 'hate speech', as well as the fact that the Framework Decision has not been consistently transposed across Member States, hinders the proper implementation of the Code of Conduct and poses numerous practical dilemmas. Despite the platforms clearly crossing state borders, the Document calls for reviewing removal requests on the basis of national laws. The question arises whether the content uploaded in Sweden, for example, where it might be deemed illegal on grounds of it being racist and offensive should only be banned in Sweden, or also in

Denmark, where it could freely be disseminated. In the case of Holocaust denial expression, for example, it is unclear whether this content should only be banned if uploaded in one of the 13 countries which have outlawed this type of speech, or it should be prohibited from dissemination in these 13 countries, but freely disseminated in the rest of the states. This uncertainty raises concerns about intermediaries implementing preventive censorship, and thus undermining the right to freedom of expression.

Critics of the Code of Conduct emphasize that the European Commission has essentially privatized internet censorship without the related accountability, publicity and legal safeguards that arise from proper legal procedures (Article 19, 2018). It is claimed that this could hurt the credibility of the European Union in its global campaign for freedom of speech.

Proper evaluation of the effectiveness of measures aimed at curbing hate speech has been again hindered by the lack of a shared definition of hate speech, which makes data gathering at the European level scarce or uneven at best. There is yet to appear a systematized, scientific study linking measures to combat hate speech to trends in the occurrence of hate speech or hate crimes. However, despite the lack of accurate data, there seems to be consensus that online hate is on the rise in terms of both occurrence and range of employed strategies (Resource Centre on Media Freedom in Europe, 2018). For instance, the 2015 report by the European Commission against Racism and Intolerance, a body of the Council of Europe, cited the rise of hate speech online among the year's main trends.

On 1 March 2018, the Commission issued a Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online. The Commission has stated that its work has been motivated by concerns that the removal of illegal content online continues to be insufficiently effective, i.e. tackled without the necessary determination and resolve (European Commission, 2019). In the Recommendation, the Commission attempts to clarify which types of processes platforms should be put in place in order to speed up the detection and removal of illegal content, and "thus curb the spread of such material, while also offering a set of robust safeguards". The Commission underlines that online platforms need to assume an even greater responsibility in content governance.

Discussion

After World War II, the western Europeans, who were later joined by the eastern Europeans, built one of the strongest human rights systems in the world. It is the aftermath of World War II which is the context in which current European law on free expression was shaped. The European free-speech doctrine is based on the idea that free speech is important, but not absolute, and must be balanced against other important values. The European Convention on Human Rights was rooted in the idea of the social contract between the citizens and the state – the sacrifice of some of people's liberties in order to preserve others, for the sake of the common good. The European Convention gave rise to national laws on hate speech, intending to establish clear definitions of acceptable public discourse in order to prevent harm to racial, religious and sexual minorities.

To the contrary, the United States took a different track, with an underlying theory that bad ideas will eventually fade out in a well-functioning marketplace of ideas. In the United States, speech can almost never be restricted on the basis of viewpoint – the American free speech doctrine protects even ideas that cause deep offense or are false by consensus. Having in mind that international law was in its infancy at the time the U.S. Constitution was promulgated in 1787, international law is not embedded in American constitutional law (Sadler, 2006). There, equality, human dignity and privacy must be advanced by means that do not limit the freedom of speech. The restrictions of freedom of speech advanced by international human rights norms and the law of most European countries are prohibited under the First Amendment to the U.S. Constitution. The U.S. Supreme Court has established precedent, and then reaffirmed it numerous times, that the "bedrock principle" of the First Amendment is the protection of all ideas, no matter how harmful the Court may consider them to be and no matter how disagreeable or offensive society finds them to be (Ibid.). For the Court, ultimately, "the interest in encouraging freedom of expression in a democratic society outweighs any theoretical but unproven benefit of censorship" (Reno Vs. ACLU, 1997).

In a critique of the European approach as unprincipled or ineffective, it is often said that the definitions of hate speech reflect the majority opinion and national experience, rather than some neutral principles. Identifying speech which is considered insulting for the purposes of criminal prosecution is an extremely subjective undertaking. Ronald Dworkin (1995), a

prominent fundamental rights scholar, for example, embraces the belief that, "we must not endorse the principle that opinion may be banned when those in power are persuaded that it is false and that some group would be deeply and understandably wounded by its publication".

It can be said that the European position, on the other hand, is rooted in first-hand experiences that the free market of ideas can disastrously fail. Some commentators indicate that the United States arguably undermines international efforts to curb the promotion of hurtful speech (Webb, 2011).

A ban on bad speech as a substitute to open confrontation with it is harmful for society as a whole. It can be argued that the only effective counter to, for example, Holocaust denial, is knowledge – debate and education. The underlying premise of the "content-neutrality" principle in the First Amendment law, for example, is that all ideas, good and bad, must be able to compete in the marketplace of ideas, and that the remedy for bad speech is more speech, not enforced silence.

Conclusion

European regulations and courts take a values-based approach to speech, balancing principles such as dignity and equality with an individual's right of expression. When the two collide, recognized values take precedence over speech. Additionally, European governments assume the responsibility not only to avoid violating legal rights, but also to protect certain values from infringement. The European Commission has been attributing its resolute work towards regulating speech to concerns of growing occurrence of hate speech. However, there has still not been an authoritative review of the effectiveness of the measures taken to circumscribe free speech.

There is a need to specify the rules regulating hate speech online, having in mind the nature of the disseminating platforms, and special care needs to be taken with regards to preventing self-protective over-broad private censorship. Debate and education, i.e. open confrontation with bad ideas, ought to be the default course of action, and criminal penalties ought to be the last resort in cases of clear and imminent danger.

Bibliography

Article 19 (2018). Responding to 'Hate Speech': Comparative Overview of Six EU Countries. https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/03/ECA-hate-speech-compilation-report_March-2018.pdf.

Cohen, Roni (2014) "Regulating Hate Speech: Nothing Customary about It", Chicago Journal of International Law: Vol. 15: No. 1, Article 11. Available at: http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol15/iss1/11.

Commissioner Jourová 's concluding remarks at the Colloquium on Fundamental Rights – Tolerance and respect: Living better together. 2 October 2015, Brussels. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5765_en.htm.

Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law; available at http://bit.ly/2nTmRAi.

Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market, Article 14(1).

Directorate-General for Justice and Consumers (2019). "Factsheet: How the Code of Conduct helped countering illegal hate speech online". Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hatespeech_infographic3_web.pdf.

Dworkin, Ronald. "Should Wrong Opinions Be Banned?", THE INDEPENDENT, May 28, 1995.

European Commission web site. "Illegal content on online platforms". Last retreived on 15 April 2019 at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/illegal-content-online-platforms#%22%20 name=.

Council of Europe (1950) European Convention on Human Rights. https://www.echr.coe.int/ Documents/Convention_ENG.pdf

European Court, Jersild v. Denmark, App. No 15890/89 (1992), para 35.

European Court of Human Rights, Press Unit, "Factsheet-Hate Speech" (July 2013), available at http://www.echr.coe.int/ Documents/FSHate-speech-ENG.pdf.

Farrior, Stephanie (1996). "Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law Concerning Hate Speech". BERKELEY J. INT'L L. 1, 62-63.

Feldman, Noah. "Free Speech in Europe Isn't What Americans Think". Bloomberg, March 19, 2017.

Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the UN "Protect, Respect and Remedy" Framework (The Ruggie Principles), A/HRC/17/31, 21 March 2011, Annex. The HRC endorsed the guiding principles in HRC resolution 17/4, A/HRC/RES/17/14, 16 June 2011.

HRC Resolution 20/8 on the Internet and Human Rights, A/HRC/RES/20/8, June 2012

Human Rights Committee, General Comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 12 September 2011.

International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 19 December 1966. https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf.

Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News," Disinformation and Propaganda, adopted by the UN Special Rapporteur on FOE, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 3 March 2017

Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/ Rabat_draft_outcome.pdf.

Reno v. ACLU, 521 US 844, 885 (1997)

Report of the Special Rapporteur on FOE, 16 May 2011, A/HRC/17/27.

Resource Centre On Media Freedom In Europe (2018). "Hate speech: what it is and how to contrast it"

Sedler, Robert (2006). An Essay on Freedom of Speech: The United States Versus the Rest of the World, 2006 MICH. ST. L. REV. 377

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 35 on combatting racist hate speech, 26 September 2013, CERD/C/GC/35.

United Nations (1948). Universal Declaration of Human Rights. https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

Webb, Thomas (2011). Verbal Poison-Criminalizing Hate Speech: A Comparative Analysis and a Proposal for the American System, 50 WASHBURN L.J. 445, 446-47.

Weber, Anne. Manual on Hate Speech, 3 (Council of Europe 2009), available at http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/ hrpolicy/Publications/Hate SpeechEN.pdf.

Zamfir, Ionel (2018). The Universal Declaration of Human Rights and its relevance for the European Union. European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628295/EPRS_ATA (2018)628295_EN.pdf.

ИДВА ЛИ КРАЯТ НА ПОПУЛИСТКАТА ВЪЛНА В ЕС?

Димитър Пехливанов
Нов български университет (НБУ)

Резюме

Предстоящите избори за Европейски парламент са изключително важни предвид времето и състоянието, в което се намира Европейския съюз. В мандата на отиващия си парламент се очертаха много тенденции, които правят все по-трудно управлението на Съюза. Това, от своя страна, предизвика и силна протестно-популистка политическа вълна. Дали тези тенденции ще се възпроизведат и ще определят бъдещото развитие на ЕС, е въпрос от голяма важност за цялото европейско обединение. Популизмът е не толкова идеология, а по-скоро похват, способ и стил на управление. Като най-важни негативни тенденции и събития за ЕС можем да отбележим бежанско-имигрантската вълна, Брекзит, енергийната политика и трансатлантическите отношения. Много от настоящите проблеми на ЕС обаче не могат да се припишат само на популизма, а на самата негова промяна като организация. Теорията на политическите цикли предполага, че популистките настроения ще продължат да бъдат силни, но традиционните партии ще запазят позициите си като преобладаващи в Европа.

Ключови думи
Европейски съюз, Европейски парламент, избори, популизъм

В навечерието на изборите за Европейски парламент (ЕП) безспорно е общото усещане за тяхната изключителна важност. Би могло да се твърди, че за първи път при тези избори политическият залог е толкова голям както на общоевропейско ниво, така и в отделните държави членки. Преди всичко това са първите избори за ЕП след ясно очертаните ценностни разломи, обусловени от множество събития, и начертаните

тенденции, основно негативни, в развитието на Европейския съюз (ЕС). Докато при предишните избори от 2014 г. негативите от финансовата и икономическа криза от 2008 – 2010 г. до голяма степен бяха изконсумирани, последващите събития оставиха траен и дълбок отпечатък. На първо място с основание можем да поставим бежанско-имигрантската вълна през 2014 – 2015 г., която разкри или по-скоро направи видими големите различия между отделните групи държави членки на ЕС. На следващо място безспорно е изявеното през юни 2016 г. желание на Обединеното кралство да напусне ЕС, по-известно като *Брекзит*, което беше повлияно от много фактори, но най-вече се превърна в силно изражение на постепенната и очевидна ерозия на ценностната система на ЕС след постепенното разширяване. Тези две най-важни събития обаче могат и да бъдат свързани, тъй като решението на Германия да приеме повече от 1 млн. бежанци през 2015 г. в немалка степен оказа влияние върху резултатите от референдума във Великобритания. Към това могат да се добавят също безпрецедентното влошаване на отношенията с Русия след анексирането на Крим през 2014; различията в стратегическите виждания на водещите държави за развитието на енергийната политика като скрита или явна проекция на външната политика; трудните или по-скоро непредвидими трансатлантически отношения след избора на президента Тръмп, а напоследък и промяната във виждането спрямо амбициите и ролята на Китай като световна сила. На този фон дори определянето на финансовия пакет на ЕС за следващия програмен период можем да определим едва ли не като второстепенен фактор. И ако финансовата криза отпреди десетина години – през 2008 – 2010 г., можеше да се приеме като една от поредните и неизбежни кризи в развитието на световната икономика, а анексията на Крим, макар и случила се малко преди предишните избори за ЕП през 2014 г., реално нямаше как да повлияе върху тях, именно натрупването на тези проблеми и тяхното развитие във времето, съчетани с трудностите по цялостното управление на ЕС, правят тези избори толкова важни. Всички изследвания и текущи публикации по въпроса са единодушни в едно – очаква се ожесточена изборна кампания, висока избирателна активност и нелесни за предвиждане резултати. В много държави тази кампания вече фактическа започна, като в някои от тях ще се слее с други видове избори, които се провеждат през същата година. Интересен пример за това е Испания, където ще се проведат предсрочни избори на 28 април,

точно около един месец преди тези за ЕП, като по този начин страната реално ще бъде в изборна ситуация в продължение на няколко месеца.

Първите преки избори за Европейски парламент се провеждат през 1979 г. с цел гражданите на тогавашната Европейска икономическа общност да бъдат максимално доближени до нея. Но макар и провеждани вече 40 години, избирателната активност при тях никога не е била особено висока, нещо повече – дори е намалявала, за да достигне до под половината избиратели в периода 2004 – 2008 г. Причини за това има много, но сред основните и добре известни можем да спомена недостатъчните правомощия на ЕП, макар и устойчиво увеличаващи се през годините, както и слабата информираност на избиратели по европейските въпроси като цяло и относно споменатите правомощия в частност. Въпреки отбелязаното нарастване на властта му, те все пак си остават сравнително ограничени, като текущото управление на ЕС е основно в ръцете на Европейската комисия и Съвета, а стратегическото – в ръцете на страните членки. Това противоречи на много от принципите на демократичността, тъй като все пак развитието на Европейския парламент отразява това на ЕС и стремежа по важни въпроси да се взимат решения с равноправното участие на четирите основни институции – Европейската комисия (ЕК), Европейския съвет, Съвета на ЕС и Парламента, като се търси и по-активно участие на самите граждани. На предстоящите избори обаче се очаква избирателната активност да се увеличи – те ще играят ролята на голяма представителна панорама на политическия пейзаж в страните от ЕС, ще открояят отношението на избирателите към основните политически тенденции и може би най-важното – ще потвърдят или отхвърлят вижданията за кризисното положение, в което се намират традиционните партии, съответно – за възможността партии и политически сили, използващи основно популизма като подход, да превземат още територии и да продължат фактически да се превръщат в мейнстрийм политически сили. Освен че ще разкрият политическите настроения и предпочитания на няколкостотин милиона души, тези избори в много държави могат да се окажат и предмостие към предсрочни национални парламентарни избори или пък индикатор за спечелването на други видове избори – местни или президентски.

Въпреки всичко това обаче не бива да забравяме, че значението на тези избори следва да бъде търсено именно като политически лакмус за настроенията в Европа и в по-малка степен като индикатор за това

накъде и как ще се развие ЕС в следващите години. Няма как да избегнем обстоятелството, че ЕП до голяма степен е лишен от политическа легитимност – най-вече поради сериозното разминаване между начина на избиране на неговите членове и реалните му правомощия. Те са доста по-ограничени от тези на националните парламенти и въпреки споменатото им плавно, но и устойчиво увеличение, си остават много далеч от това, което би се очаквало от подобна европейска институция, не на последно място поради страховете от федерализъм. В опитите си донякъде да бъде компенсирано това разминаване ЕП демонстрира силна активност чрез приемането на множество документи, немалка част от които се разминават с позициите на Съвета и Европейската комисия. Представлявайки европейските граждани от целия политически спектър и превръщайки се в максимално широк форум за обмен на мнения, Европейският парламент често приема резолюции, чието значение може да бъде разбрано единствено като резултат от самостоятелни инициативи на отделни депутати, понякога с много противоречиви виждания. Съдържанието на подобни резолюции трудно се побира дори и в най-широките разбирания за правомощията на Европейския съюз и става причина за недоверие спрямо европейските институции и работата на Съюза като цяло.

През последните двайсет години подкрепата за популистките партии в Европа се е увеличила повече от три пъти, осигурявайки достатъчно гласове, така че тези формации да позиционират своите лидери на правителствени постове в над десет държави, и подлагайки на изпитание установения политически ред в ЕС. Това показват резултатите от много проучвания на различни институции и медии, проведени в сътрудничество с изявени политолози в края на 2018 г. Конкретното проучване е осъществено по проект на Университета в Амстердам и обхваща периода от 1998 година до днес. Данните от проучването сочат, че от 1998 година насам популистките движения в Европа бележат постоянен прогрес. Преди две десетилетия популистките партии на континента са били предимно незначителни политически сили, представляващи едва 7% от европейските гласоподаватели. На последните национални избори обаче един от всеки четири гласа е отишъл за популистка партия. Според изследването, а и въобще е видно, че левите популисти в Европа са далеч по-малко и по-неуспешни от десните – консерваторите. Търсейки причините за това явление, можем да изтъкнем, че икономиката, стандартът на живот и покупателната способност се развиват

сравнително успешно след последната голяма криза, а основните различия и проблеми са се появили в ценностната система, разбиранията за бъдещето на ЕС и неговите приоритети. Бедността и социалното изключване са основна хранителна среда за левия популизъм, а през последните години икономиката в практически всички държави в Европа се развива относително добре със спад на безработицата, повишаване на доходите и възможности за нови бизнеси. Все повече държави от източния фланг на ЕС изпреварват, настигат или се доближават плътно до старите страни членки по покупателна способност. На практика Чехия, Словения, Словакия и Естония могат да се приемат като държави със, популярно казано, „западен“ стандарт на живот. Консервативният или десен популизъм обаче се развива основно там, където е налице очевидна ерозия на ценностната система и нарушаване на усещането за справедливост и равнопоставеност.

Обхватът на настоящия формат е твърде малък, за да се опитваме да изследваме обстойно популизма, още повече, че през последните години се появиха множество академични и други разработки, посветени на този политически и социален феномен. Тук ще направим опит единствено да засегнем някои от характеристиките му, и то най-вече от гледна точка на политиката и участието на държавите членки в различните формати на ЕС и защитата на техните интереси. Популизмът е предимно политическа позиция, стил или реторика, адресирани към широки слоеве в обществото. Популистите са склонни да представят политиката като битка между добродетелните обикновени маси и нечестивия или корумпиран елит и настояват, че общата воля на народа винаги трябва да побеждава. В повечето изследвания и коментари за популизма се възприема класическото определение за него, предложено от политолога Кас Муде (Кръстева, 2013), а именно, че това не е идеология, а стил на управление. Популизмът е толкова стар, колкото и самата демокрация, но последните десет години се оказват особено благодатни за него: популистките лидери сега управляват държави с общо население от почти два милиарда души, а популистки партии печелят своето политическо място в доста демокрации, много от тях в Европа.

Има гледни точки, според които популизмът в съвременния Европейски съюз не е нищо повече от зле прикрит национален егоизъм, т.е. обратното на това, което се смята, че е Съюзът, а именно – солидарността между неговите членове. Популистите неприкрито желаят да се възползват максимално от възможностите на единния европейски

пазар и отпусканите средства, като в същото време, разбира се, искат да имат правото на вето върху всичко онова, което определят като противоречащо на националните интереси – както те ги разбират. Безспорно защитата на собствените национални интереси е крайъгълен камък на всяка национална външна политика независимо от идеологията. Но във всички държави, където популистите са на власт (самостоятелно или в коалиция), непрекъснато се внушава, че те са под властта на богатите, на силните, че желаят да възпрат тази двойственост на политиката.

По наше мнение много удачно обяснение за природата и произхода на популизма може да се даде и от гледна точка на политическата психология, а именно, че популизмът е групова или масова политическа проекция на индивидуалното безсилие и/или отвращение от реалностите на живота с вродената му несправедливост, от това, с което всички ние неминуемо се сблъскваме като хора. Несправянето с житейските реалности и невъзможността да те бъдат възприети могат да доведат при хора с по-лабилна психика или нестабилно поведение до опити неблагополучията да бъдат избегнати чрез крайни действия с непредвидими последствия, в търсене на еднократни, прости и привидно лесно приложими решения. За много от тези крайни действия и прибързано взети решения впоследствие съжаляваме, както и за невъзможността да върнем времето назад. По подобен начин популистите търсят да отключат силно развитото и много уязвимо чувство на справедливост у почти всички хора, но най-вече у т.нар. „губещи“ – уязвимите слоеве на обществото, като им предлагат лесни и бързи решения, задължително насочени срещу управляващата класа.

Възходът на популизма можем да обясним и с отсъствието на голяма, всеобхватна господстваща идеология или национална цел, които малко или повече прикриват недъзите на обществото. По време на Студената война, както и в първите години след нея, комунистическата идеология (Ейсбург, 2007: 101-106), а впоследствие и стремежът към преориентиране на външната и вътрешна политика към ЕС практически служеха за това. Корупцията и недъзите на обществото, които популизмът изкарва на преден план, превръщайки ги успешно в конвертируем политически капитал, са съществували винаги, но донякъде са били потискани от споменатите идеологии или общонационални цели. Когато обаче тези идеологии или цели изчезнат или бъдат постигнати, на дневен ред излизат именно недъзите и несправедливостите, които стават хранителна среда за популизма.

Като проява не толкова на самия популизъм, колкото като фактор, който го подхранва и осигурява възхода му, безспорно е новата вълна на социалните медии и по-конкретно социалните мрежи. Индивидуалният гняв, за който споменахме и който е в основата на популизма, успява невероятно бързо да се канализира и едновременно с това да радикализира до непредвидими висоти благодарение именно на почти мълниеносното разпространение на колкото истерични, толкова и неверни позиции, които имат потенциала да се превърнат в политически послания. Гневът, който популистките политически партии успяват да канализират, се захранва от публикациите в социалните медии, защото самите социални медии са силно проницаеми при разпространението на емоции. Крайният резултат е все по-нарастващо проникване на популизма в политическия и медиен дискурс. Удобството да се разпространяват (почти) безнаказано и анонимно радикални послания само за броени минути, които моментално да достигнат до хиляди и дори милиони хора, трудно може да се сравни с друг способ за разпространение на информация. Възходът на социалните медии играе съществена роля за популистката вълна, защото алгоритмичният им модел възнаграждава и промотира противоречивите послания на популистите.

В интерес на справедливостта следва да отбележим, че през последните години самият ЕС безспорно дава храна за подобни настроения, най-вече чрез неспособността си да реши по-малки или по-големи кризи, най-голямата сред които безспорно е имигрантско-бежанската. Трудностите или невъзможността да се намира взаимноприемливо, справедливо, приложимо в кратки срокове и най-вече прието от всички решение подхранват подобни настроения и донякъде оправдават националния егоизъм на отделни държави. В този смисъл можем уверено да прогнозираме, че един от факторите, подхранващи най-силно популизма, а именно невъзможността да се приеме обща европейска политика и конкретни действия спрямо миграцията на бежанците, скоро няма да изчезне, т.е. популизмът като стил и действия ще има своята политическа основа за съществуване и развитие.

Основната прогноза за предстоящите изборите можем да определим не толкова като загуба за традиционните партии, а по-скоро като запазване и съхраняване позициите на популистите и крайните националисти. Обективно погледнато, при отделните избори за Европейски парламент традиционните партии губят или отдават част от позициите си и промените ще бъдат в рамките на случващото се и при други из-

бори. Съществено е по-скоро запазването и може би ограниченото увеличение на влиянието и позициите на популистките партии, което потвърждава, че т.нар. „популистка вълна“ няма скоро да премине. Тя ще се подхранва на първо място от споменатата невъзможност на Съюза да намери и най-вече да приложи общоприемлива политика, съответно решение за проблема с миграцията.

За отбелязване е, че през последните години ЕС съществува практически в състояние на перманентна криза, което само по себе си е подвеждащо, тъй като самото понятие „криза“ предполага нейното преминаване, т.е. преход към някакво по-стабилно състояние. Очевидните трудности при управлението на Съюза обаче и преди всичко невъзможността за вземане на решения по възлови въпроси логично ни водят към извода, че всъщност „криза“ в общоприетия смисъл на понятието няма и това ще бъде естественото състояние на ЕС оттук нататък, а то в много отношения е фактор за възход на популизма. Анализът от гледна точка на отделните държави членки показва, че невъзможността на Съюза да реши определени проблеми – най-вече заради разнопосочността на интересите им, също е мощен фактор за подхранване на популистки настроения и няма изгледи това състояние да бъде променено в скоро време. Можем да свържем трудностите в управлението на ЕС с популистките настроения през последните години и при условие, че оттук нататък това ще бъде характерното състояние на Съюза, съответно да прогнозираме, че популистките настроения няма да отстъпят лесно и ще съпътстват неговото развитието и в бъдеще.

Поглеждайки към теориите за политическите и икономическите цикли, няма как да пропуснем и възвръщането на сходни или подобни политически течения или модели през определен период от време. Ако първата половина на последните трийсет години след рухването на социалистическата система можем да определим като господство на либералната идеология (приблизително до кризата от 2008 – 2010 г.), то през настоящата втора половина упоменатата идеология очевидно е в упадък, една от проявите на който е надигането на популизма и всички похвати на политическия стил, свързани с него. В този смисъл също не можем да очакваме скорошно отминаване на популистките настроения. Тук следва да отбележим и че двама от най-известните политици – Владимир Путин и Виктор Орбан, стожери и флагмани на тези настроения – ще бъдат на активната политическа сцена още доста години. По-коректно е обаче да говорим по-скоро за криза или упадък на традиционни-

те идеологии и партии, сред чиито резултати е всъщност възходът на популизма. Освен това, дори и в държавите, смятани за завладени от популистите, се вижда, че всъщност традиционните ценности са много силни, което се отразява и в изборните резултати. И тук по-уместно е да кажем, че популизмът се появи повече като коректив, макар и, както споменахме, на места да се превърна в основна партия.

В момента социологическите проучвания отбелязват, че между 20 – 30% от местата в следващия Европейски парламент ще бъдат заети от популистки формации, най-вече от дясната страна на политическия спектър. Не процентът обаче е толкова съществен, а по-скоро дали това няма да радикализира отношението и реториката срещу фундаменталните принципи в основата на самия ЕС. През последните години на много места се наблюдава тенденция популистки партии с радикално поведение да се превръщат частично в част от мейнстрийм политиката, както и традиционни партии да заимстват някои елементи от арсенала и аргументите на популизма, както се случи на последните избори в Холандия през пролетта на 2017 г. Очевидна е тенденцията популизмът да се приема като част от статуквото и да се наблюдава определена политика на приемането му като неизбежно явление в демократичното управление. Един от факторите за това по наше мнение са и трудните отношения с Турция през последните години и на моменти безцеремонното отношение на турския президент Ердоган, който успешно експлоатира влиянието на големите турски малцинства в редица западноевропейски държави. Споменатият конфликт с Холандия обаче, както и наложената забрана на Ердоган да агитира за новата си политика пред турските малцинства в Германия и Австрия потвърждават разбирането за възприемане на някои от похватите на популизма.

Също като пример за това, че популизмът е неизбежна част от развитието на едно демократично управление, но в същото време е по-скоро стил и поведение, отколкото ясно очертана идеология, можем да споменем формирането на две нови евроскептични партии в Чехия за изборите за ЕП – Либертас и Партията на свободните граждани, създадени под влиянието на бившия президент Вацлав Клаус, когото обаче трудно можем да причислим към лагера на типичните популисти. Освен това скорошните президентски избори в Словакия показаха, че Вишеградската четворка, навлязла в масовото съзнание като своеобразна крепост на популизма, съвсем не е непревземаема и че срещу недъзите на настоящата система може да се противодейства и с либерални

методи и възгледи. На местните избори в Словакия, Полша и Чехия либералната опозиция спечели големите градове и ясно се видя, че популизмът в тези държави не нещо толкова силно, трайно и устойчиво.

В заключение, налице са силни фактори както в отделните държави членки, така и в ЕС като цяло, които ще подхранват популистките настроения през следващите години и прогнозата е, че това ще стане видимо на изборите за ЕП през май 2019. Традиционните партии ще запазят своите позиции, но продължаващите трудности по управлението на ЕС и невъзможността му да вземе решения по важни въпроси, съчетани с видимите различия в ценностната система и разбиранията, както и с икономическите трудности, не дават основание да се мисли, че популизмът като настроение, политически стил и реторика лесно ще бъде преодолян. Това политическо поведение е и ще бъде неизбежно при едно демократично управление, макар по-скоро като коректив, отколкото като съществена част от мейнстрийм политиката.

Библиография

Ейсбург, Ф. Старият и новият. Critique and Humanism Journal, 23, 2007, с. 101 – 106.

Mudde, C. Популисткият Zeitgeist в днешна Европа. Critique and Humanism Journal, 23, 2007, pp. 115 – 119.

Интернет източници:

https://annakrasteva.wordpress.com/2013/12/23/bulgraian-populism/

https://openparliament.net/2018/11/28/бъдещето-на-ес-след-2019-г-какво-предвижда/

https://www.dw.com/bg/така-ес-няма-да-оцелее/a-44260731

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20081201STO43289+0+DOC+PDF+V0//BG&language=BG

https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist

http://news.bnt.bg/bg/a/prognoza-enp-i-evropeyskite-sotsialisti-shche-zagubyat-mesta-v-evroparlamenta

https://www.dw.com/cda/bg/чапутова-за-мафията-промяната-и-европейския-избор/a-48270333

ДЕМОКРАТИЧНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС СЛЕД 2020: ВЪЗМОЖНО ЛИ Е ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДЕФИЦИТА НА ЛЕГИТИМНОСТ?

д-р Линка Тонева-Методиева
Сдружение „Политики за развитие“

Резюме

В контекста на актуалните развития на полето на европейската интеграция, сред които Брекзит, проблемите пред върховенството на правото в Полша и Унгария, кризата на Механизма за сътрудничество и проверка в България и Румъния, осезаемото в много сфери на политиките разделение по оста Изток – Запад, дискусията за бъдещето на европейския проект е по-актуална от всякога. Поредният реформен опит – Лисабонският договор – прави ЕС по-демократичен, но не успява да реши трайно въпросите в дебата за бъдещето на Европейския съюз. Текстът прави преглед на основните теории за демократичната легитимност на ЕС: 1) такива, фокусиращи се върху дефицитите „на входа“ на политическия процес (прозрачност, открит достъп, участие, публичен дебат, отчетност) и 2) такива, поставящи акцент върху дефицитите „на изхода“ (ефективни политики, поддържане устойчив ръст на социо-икономическо развитие). На тази основа текстът предлага преглед на два актуални инструмента на ниво ЕС за отчетност и гражданско участие във вземането на решения – Регистъра за прозрачност и Европейската гражданска инициатива, в контекста на направените наскоро нормативни и функционални промени в тях. Текстът завършва с изводи относно потенциала на тези два инструмента (и подобни на тях) да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики, които ще спечелят доверието на европейските граждани.

Ключови думи

ЕС, демократичен дефицит, легитимност, лобиране, гражданска инициатива

Увод

В контекста на актуалните развития на полето на европейската интеграция, сред които Брекзит, проблемите пред върховенството на правото в Полша и Унгария, кризата на Механизма за сътрудничество и проверка в България и Румъния, осезаемото разделение по оста *Изток – Запад* в ЕС, изглежда, че Европейският съюз (ЕС) днес се намира в парадоксална ситуация. От една страна, той е изключително успешен от гледна точка на реализираните в хода на интеграционния процес постижения. Същевременно е и все по-необходим с оглед на съвременните предизвикателства пред страните членки, на които те не биха могли да отговорят самостоятелно в контекста на глобалната конкуренция. При все това само 40% от европейците споделят положителни възприятия относно Европейския съюз, а по-малко от половината смятат, че гласът им е чут в Съюза. Дългосрочната жизнеспособност на ЕС е поставена под въпрос, ако тази не особено благоприятна тенденция в подкрепата за проекта не бъде преодоляна.

Днес повече от всякога националните демокрации на страните членки са изправени пред редица сериозни предизвикателства (криза на традиционното политическо представителство, криза на участието, ръст на екстремизмите и популизмите). От друга страна, институционално-политическата система на ЕС се възприема като проблематична от гледна точка на легитимност и демократичност, а и от гледна точка на способността да постига поставените си цели – слабите резултати на Лисабонската стратегия, на политиките за намиране на общоевропейско решение на проблемите с миграцията, на политиките за насърчаване на върховенството на правото, са красноречиви примери в това отношение.

Как може да се обясни това развитие и какви са възможните решения? В търсене на отговор на тези въпроси в следващата част е представен кратък аналитичен обзор на основните теории за демократичната легитимност на ЕС: 1) такива, фокусиращи се върху дефицитите „на входа“ на политическия процес в ЕС (прозрачност, открит достъп, участие, публичен дебат, отчетност) и 2) такива, поставящи акцент върху дефицитите „на изхода“ (ефективни политики, решаване на проблеми, поддържане устойчив ръст на социо-икономическо развитие). На тази концептуална основа в третата част на текста е предложен преглед на два актуални инструмента на ниво ЕС за гражданско участие и отчетност във вземането на решения – Регистъра за прозрачност на ЕС и

Европейската гражданска инициатива, в контекста на направените наскоро нормативни и функционални промени в тях. Текстът завършва с изводи относно потенциала на тези два инструмента (и подобни на тях) да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики на прозрачност и отчетност, които ще спечелят доверието на европейските граждани.

Теоретичен дебат върху демократичната легитимност на ЕС и неговите политики – кратък аналитичен обзор

Ако трябва академичният дебат по отношение на демократичната легитимност на Европейския съюз днес да бъде обобщен в едно основно ключово твърдение, то това би било твърдението, че развитието на ЕС през последните няколко десетилетия е „изконсумирало“ възможните действия в полето на заварените си институционално-процедурни предпоставки. Това, което обединява мнозинството от авторите, работещи в сферата на проблемите на демократичния дефицит на ЕС, е разбирането, че съществувалият в началните етапи на интеграцията т.нар. „разрешителен консенсус“ (Lindberg & Scheingold, 1970; цит. по Хикс, 2007, с. 177; Ruzza, 2004, с. 8) е изчерпан, а визията за бъдещето на европейското изграждане става все по-приоритетен политически въпрос. Последният (поредният) реформен опит – Лисабонският договор – безспорно прави ЕС по-демократичен, но не слага край на дебата за бъдещето му. Опитите да бъде дефинирана окончателната конституционна форма на Съюза – *finalité politique* – продължават (Leonard & White, 2002, с. 6).

Основната разделителна линия на дебатите за бъдещето на европейската интеграция е въпросът *„на входа“* (англ. *input*) или *„на изхода“* (англ. *output*) *на политическата система на ЕС е ситуиран проблемът* и съответно върху коя от посоките следва да се въздейства. Най-условно като „вход“ на политическата система могат да се разглеждат процесите на представителство на интереси, избори, медийни дискурси, публичната сфера на формулиране и дискутиране на политически искания, а като „изход“ на системата – политическите резултати – например конкретните политически решения, тяхната ефективност, а и степента на удовлетвореност на различните обществени интереси от крайния политически продукт.

Решенията, разположени „на входа“, се фокусират върху възможностите за изграждане на европейска публична сфера, делиберация

и конституционализиране на ЕС като механизми за изграждането на европейска политическа общност (англ. *polity*).

Част от изследователите разглеждат проблема за демократичната легитимност на ЕС през призмата на теориите за публичната сфера (напр. Habermas, 2001; van de Steeg, 2002; Risse, 2003; Eriksen & Fossum, 2002; Trenz & Eder, 2004). Публичната сфера се вижда като условие за реализация на публичния суверенитет, доколкото дава право на всеки да участва в публичния дебат, без ограничения по отношение на теми, участници, въпроси, време и ресурси.

Според Юрген Хабермас не е възможно решаване на проблема за дефицита на легитимност на ЕС без наличие на публична сфера от европейски мащаб – дефинирана като мрежа, която предоставя на гражданите на всички страни членки равни възможности за участие в един широкообхватен процес на фокусирана политическа комуникация (Habermas, 2001, с. 17 – 18). От своя страна, друг автор – Томас Рисе, очертава конкретните измерения на една формираща се европейска публична сфера, отвъд националните. Според него за европейска публична сфера можем да говорим тогава, когато европейците дискутират едни и същи европейски въпроси по едно и също време на сходни нива на обществения дебат (англ. *similar levels of attention*) в рамките на националните публични сфери и медиите; когато в различните национални публични сфери и медии се използват сходни реферативни рамки, структури от значения и модели на интерпретация; и когато възникне транснационална общност на комуникация, в която говорещи и слушащи се разпознават едни други като легитимни участници в общ дискурс, в който определени въпроси се формулират като проблеми от общоевропейско значение. За Рисе оспорването и политизацията са от структурно-градивно значение за демократичната политическа общност, включително за европейската. Той смята, че нарастването на значимостта на въпросите на интеграцията в националните общества няма да разедини европейците, а напротив, ще ги сближи в една европейска публична сфера (Risse, 2003).

Вивиън Шмид, която е представител на традицията на дискурсивния институционализъм, подчертава, че феноменалният напредък в политиките на ниво ЕС е станал възможен благодарение на премахването на политиката (politics) от процеса на вземане на решения. Едно повторно политизиране би забавило или дори спряло възможното движение напред (Schmidt, 2006, с. 270). За Шмид решението е в преос-

мисляне на идеите за демокрация, суверенитет и идентичност, които националните държави развиват в следвоенния период, но които не са адекватни на новите реалности, особено на европейската интеграция. Новите комуникативни дискурси, които следва да се развият в ЕС, не бива да са дело на лидери и на елити. Те трябва да са резултат от широко обсъждане и договаряне в средите на една информирана публичност – интелектуалци, лидери на мнение, бизнес, гражданското общество и медиите (Schmidt, 2006, с. 271 – 72).

Според привържениците на тезата за необходимост от конституционализиране на Съюза една европейска конституция не само ще извади на показ властовите промени, които вече са налице, но и ще предизвика и подпомогне нови такива. Според Хабермас, ако ЕС придобие финансова автономия, Комисията поеме функциите на изпълнителна власт, а Съветът на горна законодателна камара, Европейският парламент би имал много по-голямо влияние и значение за по-ефективно изпълнение на компетенциите си, които вече са значителни. Фокусът на политиката ще се премести от националните столици към европейските центрове – не просто чрез дейността на лобисти и бизнес организации, а чрез работата на политически партии, профсъюзи, граждански и културни сдружения, обществени групи по интереси, социални движения и „уличен натиск“ – не само от страна на фермери или превозвачи, а от гражданската инициатива в широк план. Така осъзнатите транснационални сходства на паралелни интереси ще породят трансгранични мрежи и една действително европейска партийна система, като териториалните принципи на организация ще бъдат заменени от функционални (Habermas, 2001).

За други автори въпросът за демокрацията в ЕС е само вход към изходния проблем – как да се поддържа генерираното до момента развитие. Саймън Хикс например вижда основното предизвикателство за Съюза в участието му в глобалната конкуренция и поддържането на постоянстващ темп на социално-икономическо развитие, което обаче предполага политическа иновация. Решението за Хикс е в инжектирането на повече политическа конкуренция в политическия процес в ЕС. Тя ще доведе до: политическа иновация, предпоставки за съгласуваност между политиките (между различните хоризонтални/секторни нива), за междуинституционално сътрудничество, медиен и публичен интерес към политическия процес в ЕС, ясни граждански позиции „за“ и „против“ политиките и в крайна сметка – мандат за промяна на поли-

тиките. В някакъв смисъл процесът би дал тласък и на формиране на нови политически идентичности – в дългосрочен план, и европейска идентичност (демос) (Хикс, 2007; Hix, 2008).

Друга част от академичната традиция вижда проблема на демократичната легитимност на ЕС не „на входа“, а **„на изхода“ на политическата система на Съюза**. От такава гледна точка решение на проблема с липсата на легитимност „на входа“ би могла да бъде легитимността на резултатите (англ. *output legitimacy*). Сред най-изявените защитници на това гледище са А. Моравчик и Дж. Маджоне. Моравчик защитава тезата, че тревогите за „демократичния дефицит“ на ЕС са неоснователни и „ако сравняваме Съюза не с една идеализирана плебисцитна или парламентарна демокрация, а със съществуващите развити индустриални демокрации, той е напълно легитимен“ (Moravcsik, 2002, с. 603). Проблемът на ЕС не е дефицитът на демокрация, а по-скоро кризата на доверие, която обаче може да бъде преодоляна с процедурни, а не фундаментални промени. Такива процедурни промени могат да бъдат повишаване на прозрачността в работата на институциите на ЕС, съдебен контрол и контрол от страна на институциите *омбудсман*, по-висока техническа експертиза и професионализъм, защита и представителство на малцинствени интереси, участие на заинтересовани страни и пр. (Majone, 1998).

Според Фриц Шарпф редица нови политически предизвикателства пред ЕС трудно биха получили консенсусно решение на европейско ниво, независимо от факта, че държавите членки не са в състояние самостоятелно да се справят с тях. Такива са проблемите в сферата на външната политика, сигурността и отбраната, както и ефектите на европейската икономическа интеграция върху националните социални системи. Резултатът е дефицит в ефективността на политиките, който би могъл да подрони политическата легитимност както на национално ниво, така и в ЕС. Според Шарпф компромисът би могъл да бъде в отказа от идеята, че европейската политическата система задължително следва да генерира универсални правила и норми, прилагани еднозначно във всички държави членки. В този случай по-голямата ефективност няма да бъде в ущърб на демократичната легитимност. Цената, която ще трябва да се плати обаче, е променливият географски обхват на политиките и оттам – все по-разнородният характер на европейската регламентация (Scharpf, 2003).

Ленард и Уайт също подчертават, че дебатът за Европа по-често се занимава с въпроса дали има „твърде много“ или „твърде малко“ Европа, но отделя по-малко внимание на това какви резултати постигат институциите на ЕС. Според авторите обществената подкрепа за интеграцията трябва да бъде печелена по конкретен начин – чрез ефективни политически действия в онези сфери на политиките, които гражданите на ЕС изберат (Leonard & White, 2002, с. 6 – 7).

Ако бихме могли да обобщим, въпреки че предлагат разнопосочни решения на проблема за дефицита на легитимност в ЕС, всъщност за всеки от цитираните автори решението преминава през една или друга форма на гражданско участие в процеса на осъществяване на интеграционни политики. Макар да се различават по това какъв тип гражданско участие предлагат, мнозинството от формулираните решения изразяват виждането, че е необходима по-значима роля на гражданското общество като централна характеристика на европейското управление. Конкретните формулировки са различни: създаване на условия за отговорна ангажираност в процеса на вземане на решения – участие във вземането на решения като условие за възникване на европейско самосъзнание (Jenkins, 2000, с. 109); хоризонтална интеграция, така че да се оформят колективни интереси, отвъд традиционните национални деления (Majone, 1998); необходимост не от процедури, а от съдържание, което да е формулирано от всички граждани на страните членки (Questiaux, 2000, с. 33), превръщане на ЕС в делиберативна публична сфера (Schmidt, 2006, с. 269; Risse, 2003; Habermas, 2001).

В следващата част ще направим опит за оценка на два конкретни инструмента на ниво ЕС, които създават предпоставки за по-значима роля на гражданското общество като централна характеристика на европейското управление в бъдеще.

Нови демократични инструменти на ЕС: Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност

Както видяхме, изследователите на проблема за демократичната легитимност на ЕС са почти единодушно обединени от виждането, че преодоляването на този проблем е свързано с повишаване на гражданското участие в процеса на вземане на решения и формулиране и осъществяване на интеграционните политики. Тоест, разковничето е по-значима роля на гражданското общество като важен участник на ев-

ропейското управление в бъдеще. Как обаче е постижима такава роля на гражданското общество в правенето на политики в ЕС при наличието на 28 национални общества с разнопосочни интереси и очаквания от европейския дневен ред?

Европейската гражданска инициатива – пряка демокрация в трансконтинентален мащаб?

Парадоксално, но отговорът на този въпрос може би е даден от самите договори на Съюза чрез един инструмент, наричан от някои „първия в историята инструмент за транснационална пряка демокрация". Договорът от Лисабон създаде възможност европейските граждани да участват пряко в определянето на дневния ред на ЕС чрез *Европейската гражданска инициатива*. Тя представлява покана към Европейската комисия (ЕК) да предложи законодателство по въпроси от сферите на политики, в които Съюзът има законодателни компетенции – от екология до селскостопанска политика и от единен пазар до рибарство. За да бъде успешна една гражданска инициатива, тя трябва да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко 7 страни членки, като във всяка се изисква достигане на минимален брой поддръжници.

Отвъд тази сравнително ясна регламентация обаче стоят детайлите, обуславящи периметъра за приложение на договорната възможност. От 2011 г., когато е приет регламентът за прилагане на гражданската инициатива, до момента успешните такива (онези, спазили всички процедурни изисквания и събрали 1 милион изявления за подкрепа от европейски граждани) са едва четири. Оттеглените от организаторите и несъбрали достатъчна подкрепа в необходимия срок са десетки.

Можем да бъдем изкушени да потърсим лесно обяснение за този не особено голям успех на инструмента *гражданска инициатива* в изискванията за брой на участниците, тъй като събирането на подкрепа от един милион граждани на ЕС е предизвикателство – и политическо, и организационно. По-внимателният прочит на развитието на Европейската гражданска инициатива през изминалите няколко години обаче показва, че причините за неубедителната ѝ резултатност досега трябва да се търсят и в други посоки.

Петата годишнина от приложението на Инициативата беше повод за множество анализи на нейното приложение както от страна на самите европейски институции, така и от страна на граждански и експертни организации. Оценките са амбивалентни. Повечето коментари потвърждават стойността на инструмента и потенциала му да даде „глас“ на европейските граждани в определяне на дневния ред на ЕС. Това е особено ценно, като се има предвид фактът, че основните канали за влияние на гражданите в тези процеси са на по-късен етап от процеса на политики – например гражданските консултации по теми и въпроси, поставени от ЕК, и петициите към Европейския парламент (ЕП), с които на гражданите се дава възможност да изразят негативна оценка за провежданите политики – да отправят жалба или искане. При гражданската инициатива става дума за качествено нова гледна точка към европейската интеграция – проактивно гражданско участие, имащо за цел да ангажира ЕК като носител на законодателната инициатива с разработване на законодателство в сфери от интерес за гражданите.

На фона на този висок потенциал на Инициативата ясно се очертават и критиките към прилагането ѝ: рисковете за организаторите и правната отговорност, която носят при опериране с данни на подкрепилите граждани; финансовите разходи за организирането на инициатива; трудностите по намиране на партньори от други страни членки; административната тежест на процеса; конфликта на интереси у Европейската комисия, предвид факта, че тя предоставя насоки на организаторите, а същевременно има правомощието да ги регистрира и др. Много граждански организации отправят и конкретни препоръки за повишаване ефективността на Инициативата – за опростяване процедурите по регистрация, за ограничаване на правната отговорност на организаторите, за улесняване събирането на подписи и др.

Предвид тези критики и конструктивни предложения, Европейската комисия представи в края на 2017 г. предложение за промяна на действащия регламент за Инициативата. Наред с оптимизиране на процедурите на регистриране на инициативи и събиране на подкрепа, сред промените беше и предложение за намаляване възрастта за участие – 16 г., с което ЕК целеше да насърчи интереса на младите хора към европейските политики.

През декември 2018 г., след 15-месечна работа, европейските институции приключиха тристранните преговори по предложението на Европейската комисия. Предстои да видим на практика до каква степен

новата правна рамка на Инициативата постига целта си да улесни гражданите в процеса на регистриране и подкрепа на инициативи и да стимулира по-широко гражданско участие в тях. Ключовият тест за успеха на реформата ще бъде този за реалната резултатност на инициативите. Защото, ако събирането на 1 милион подписа в подкрепа на инициативата е трудно начинание, още по-трудно до момента се оказваше ангажирането на ЕК със законодателно предложение в резултат от него. Което от своя страна е пряко потвърждение на данните на Евробарометър (към март 2017 г.), според които 52% от европейските граждани смятат, че гласът им не се чува в ЕС. Причините са различни, а някои анализатори дори съзират неохота на ЕК да споделя своето еднолично право на законодателна инициатива, дадено ѝ още от Учредителните договори.

При всички случаи се очаква все пак реформата да съдейства за усъвършенстване на този инструмент за гражданско участие в ЕС чрез по-добро информиране на гражданите за Инициативата, чрез известно облекчаване на процедурите за регистриране и подкрепа на инициативи, както и чрез по-широко използване на възможностите на интернет. А това е добра новина за бъдещето на европейската обществена дискусия – бъдеще, възможно единствено ако има информиран и открит публичен и медиен дебат. Или както уместно подчертават Хирлеман и Волфарт от Фондация Бертелсман, „в Договора от Лисабон, който е дебел колкото телефонен указател, Европейската гражданска инициатива получава едва няколко реда“. Но тъкмо в тези редове може да се крие потенциал за постепенно изграждане на европейската публична сфера – поле на свободен дебат между европейските граждани и граждански общества по общоевропейски въпроси, които ги засягат.

Регистърът за прозрачност: светлина върху лобистката дейност в ЕС

Заслужава внимание и потенциалът за повишаване на гражданската информираност за процеса на вземане на решения в ЕС и на гражданския дебат и участие, който носи една друга инициатива на европейските институции от последните години, а именно т.нар. *Регистър за прозрачност*. Регистърът, създаден за първи път през 2011 г. от Европейската комисия и Европейския парламент, дава представа за това какви интереси се преследват от заинтересовани участници в процеса на провеждане на европейските публични политики, от кого и с какъв

бюджет. По този начин се предоставя възможност за публичен контрол – граждани и заинтересовани групи могат да проследяват дейностите на лобистите и да намерят отговорите на въпросите кой пред кого лобира, с каква цел, с какъв бюджет и с какъв ефект.

От края на 2014 г., след като Регистърът за прозрачност бе функционирал на доброволен принцип няколко години, Колежът на комисарите взе решение да обвърже срещите с лицата, отговорни за вземането на решения в Европейската комисия, с условието представителите на интереси да бъдат вписани в Регистъра. Така правилото „няма регистрация – няма среща“ обхвана близо 300 висши служители на ЕК (включително комисари, членове на техните кабинети, генерални директори). С тях лобистите следва да осъществят контакт само ако имат предварителна регистрация в Регистъра, която изисква публично оповестяване на техните цели, представлявани интереси и изразходван бюджет.

На база на този вече натрупан опит през 2016 г. ЕК, след осъществена публична консултация, представи предложение за преоценка на нормативната база на Регистъра за прозрачност и за сключване на Междуинституционално споразумение за нов Регистър между трите институции – Комисията, Парламентът и Съветът. Комисията предлага Европейският парламент и Съветът да направят Регистъра задължителен за всички представители на интереси, опитващи се да повлияят на процеса на разработване на политики и законодателство в Брюксел. Предложено е и за трите институции, тоест за първи път включително и за Съвета, да се прилагат едни и същи минимални стандарти. Така участието в срещи (но и в публични събития, достъп до сгради и др.) на лобисти със служителите, отговорни за вземането на решения в трите институции, да бъде обвързано с условието за предварителна регистрация на лобистите в Регистъра.

По-конкретно, предложените от ЕК минимални стандарти за Европейския парламент означават обвързване на всички срещи между лобисти и членове на ЕП, както и неговите генерален секретар, генерални директори в секретариата на ЕП и генерални секретари на политически групи. В полето на Съвета ЕК предлага обвързването с правилото „няма регистрация – няма среща“ да касае постоянния представител (т.е. посланика пред ЕС) на страната членка и неговия заместник на настоящото и следващото по ред ротационно председателство на Съвета (а също и генералния секретар и генералните директори в Генералния секретариат на Съвета).

След сложни преговори между трите институции и поредица от насрещни предложения за определяне на подходяща нормативна форма на техния ангажимент вече са налице някои важни стъпки за усъвършенстване на Регистъра. В резултат от активната работа, инициативност и иновативен подход на Българското председателство на Съвета на ЕС, страните членки приеха да поемат политически ангажимент за участие в Регистъра по формата на политическа декларация, която се очаква да бъде подписана като приложение към Междуинституционалното споразумение между трите институции. От своя страна, Европейският парламент в началото на 2019 г. прие изменения в правилника за дейността си, добавяйки текст, който гарантира прозрачност на срещите на депутати, участващи в подготовката на конкретен законодателен акт, с представители на организации, които биха могли да спечелят или да загубят от законодателството. Парламентът взе решение, че когато негови членове изпълняват функции на докладчици, докладчици в сянка или председатели на комисии, те ще бъдат длъжни да публикуват на уебсайта на ЕП информация за планираните си срещи с организации, представляващи частни интереси. Останалите членове на ЕП също се насърчават да публикуват онлайн информация за подобни срещи.

Това развитие дава основания да се очаква, че преговорите между трите институции за засилване ролята на Регистъра за прозрачност ще имат резултат, въпреки значителните различия в позициите и очакванията към този инструмент на всяка една от тях. Същевременно в резултат от самите преговори и на принципа на малките стъпки всяка от институциите прави крачки в посока повече прозрачност и отчетност в процеса на вземане на решения.

Дискусия и изводи

Настоящият текст имаше за цел да предложи преглед на два актуални инструмента за гражданско участие и отчетност във вземането на решения на ниво ЕС – Регистъра за прозрачност на ЕС и Европейската гражданска инициатива, отчитайки направените в последните две години съществени нормативни и функционални промени в тях. В контекста на теоретичната дискусия за демократичната легитимност на ЕС и неговите политики, която поставя акцента върху дефицитите „на входа“ и „на изхода“ на политическия процес в ЕС, може да се отбележи, че представените две инициативи (които понастоящем са и централни

инструменти на ЕС за насърчаване на гражданското участие и информиран дебат за европейските политики) позволяват адресиране на проблема за демократичния дефицит както „на входа“, така и на „изхода“ на политическия процес.

От гледна точка на дефицита „на входа“ тези инструменти съдействат за постепенно изграждане на европейската публична сфера – поле на свободен дебат между европейските граждани и граждански общества по общоевропейски въпроси, които ги засягат. Те създават основа за информиран публичен и медиен дебат, за обговаряне на проблеми и тези, за търсене на общоевропейски решения. От гледна точка на дефицита „на изхода“ Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност показват, че съществуват такива процедурни възможности в рамката на провеждане на европейски политики, които могат да доведат до повишаване прозрачността в работата на институциите на ЕС, съдебен контрол и контрол от страна на институциите, по-висока експертиза и професионализъм, защита и представителство на малцинствени интереси, участие на заинтересовани страни. Двата инструмента, а и подобни на тях, биха могли да адресират в една или друга степен всяко от изброените предизвикателства.

В навечерието на изборите за Европейски парламент 2019 темата за изборното участие излиза на преден план. В контекста на ръста на популизмите, екстремизмите, а и на наблюдавани тенденции към авторитаризъм в Европа, тази тема е безспорно стратегически важна. Същевременно обаче не бива да се забравя, че силата на демокрацията е в това, че тя е повече от изборно участие – тя е готовност за граждански контрол върху работата на институциите, за подкрепа на граждански каузи, за защита на основни права и свободи. Голямото предизвикателство пред европейските политики е как да станат основание за информиран и открит публичен дебат в и между множеството разнолики европейски публики. При това дебат, поддържан ежедневно, а не захранван от популизми и само в периоди на криза.

Европейската гражданска инициатива и Регистърът за прозрачност показват, че съществуват инструменти, които носят потенциал да надградят демократичната легитимност на ЕС и да бъдат основа за развитие на политики на прозрачност и отчетност, които биха спечелили доверието на европейските граждани. Осъществените нормативни промени в правната рамка на тези инструменти са стъпка напред. Предизвикателството оттук насетне е доколко ще се утвърдят като централни,

припознати от гражданите на ЕС инструменти за гражданско участие и граждански контрол върху процеса на разработване и осъществяване на политиките на Съюза.

Библиография

Хикс, С. Политическата система на Европейския съюз. София: Парадигма, 2007.

Eriksen, E.O., J.E. Fossum. Democracy Through Strong Publics in the European Union? Journal of Common Market Studies, 40 (3), 2002, pp. 401 – 24.

Habermas, J. Why Europe Needs a Constitution. New left review, 2001, pp. 5 – 26.

Hix, S. What's Wrong with the EU and How to Fix It? Polity Press, 2008.

Jenkins, B. From Nation-Building to the Construction of Europe: The Lessons and Limitations of the French Example. In: Andrew, J., M. Crook, M. Waller (eds.). Why Europe? Problems of Culture and Identity, Vol. 1, Political and Historical Dimensions, Macmillan Press, 2000.

Leonard, M., White, J. Can Brussels Earn the Right to Act? Next Generation Democracy 3. The Foreign Policy Center and British Council, 2002.

Majone, G. Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards., European Law Journal, 4 (1), 1998, pp. 5 – 28.

Moravcsik, A. In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union, JCMS, 40 (4), 2002, pp. 603 – 24.

Questiaux, N. Why Europe? From Contradiction to Refoundation. In: Andrew, J., M. Crook, M. Waller (eds.). Why Europe? Problems of Culture and Identity, Vol. 1, Political and Historical Dimensions, Macmillan Press, 2000.

Risse, T. An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators. Paper presented to the Annual Meeting EUSA, Nashville TN, March 27 – 30, 2003.

Ruzza, C. Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance. Manchester and New York: Manchester University Press, 2004.

Scharpf, F. W. Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU. MPIfG Working Paper 03/1, February 2003.

Schmidt, V. Democracy in Europe. Oxford University Press. 2006.

Trenz, H-J., K. Eder. The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism. European Journal of Social Theory 7(1), 2004, pp. 5 – 25.

van de Steeg, M. Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union. European Journal of Social Theory 5(4), 2002, pp.499 – 519.

ДИАЛОГЪТ С ГРАЖДАНИТЕ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – РЕЗУЛТАТИ И ВЪПРОСИТЕЛНИ

гл. ас. д-р Гергана Радойкова
катедра „Политология“, Философски факултет
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

С публикуването на Бялата книга през март 2017 г. Европейската комисия постави началото на нов дебат за бъдещето на ЕС от 27 държави членки. Като свой ключов приоритет тя посочи активния диалог с гражданите. Членовете на Комисията пътуваха из цяла Европа, за да изслушват вижданията на гражданите по различните предложени сценарии, като по този начин всеки имаше възможност да допринесе за определянето на пътя напред на Съюза. Започна и специална онлайн консултация с въпроси, разработени от европейска дискусионна група на граждани, в която се включиха над 75 хил. души.

Настоящият доклад има за задача да направи опит за оценка на постигнатите резултати от тази амбициозна инициатива в светлината на дебатите за оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС и ключовите избори за Европейски парламент.

Ключови думи

Европейски съюз, Бяла книга, Европейска комисия, граждани, консултации, диалози

Едва ли може да има съмнение, че след края на „разрешителния консенсус“ и намаляването на доверието към Европейския съюз връзката между него и гражданите му се превръща в основополагаща за бъдещето на европейския проект. Вече повече от 20 години се правят

опити и се предприемат различни по рода си инициативи, които имат за цел да обяснят и „доближат“ Съюза до хората.

Според разпоредбите на Договора от Лисабон, в сила от декември 2009 г., Европейският парламент вече се състои не от „представители на народите“, а от „представители на гражданите“. Това далеч не са само редакционни промени. Те отразяват една от основните идеи на европейската интеграция – политическите решения да се вземат възможно най-прозрачно и най-близо до гражданите, както и стремеж да се преодолеят евроскептицизмът и усещането на избирателите за прекалената отдалеченост на ЕС от техните проблеми (Захариева, 2010). По думите на проф. Жан-Пол Жаке „*Договорът от Лисабон бележи завършващата фаза от битката за демократизиране на институционалната система и гарантиране на централно място на представителите на гражданите в нея“* (Жаке, 2010). Тъй като Европейският парламент, от 1979 г. насам, е единствената институция на ЕС, формирана чрез прякото волеизявление на гражданите, логично и естествено е нейните правомощия и тежест в общата институционална рамка непрекъснато да се увеличават. В научната литература този процес се описва като „парламентаризация на ЕС“.

Не бива да забравяме обаче, че Европейският съюз е уникална конструкция, в която връзката между избирател и политически представител трудно може да бъде обяснена през призмата на устройството на политическата система в една демократична национална държава. Формирането на политическото представителство не може и не бива да бъде свеждано единствено и само до гласуване. Нещо повече, в ЕС икономическите решения са ограничени от общите европейски регулации. Ако в националната държава един от дефектите на политическото е, че политиците не спират да се състезават да обещават неща, които не могат или не искат да изпълнят, в рамките на ЕС това добива и допълнителен нюанс – политиците все повече се надпреварват да посочват на избирателите какво не могат да направят и какво не зависи от тях (Кръстев, 2010). Това акумулира недоверие и лишава политическите представители от легитимност. Все повече започва да се наблюдава т. нар. „прехвърляне на отговорност“ от национално ниво на наднационално, съсредоточено в събирателното и добиващо все по-негативна конотация понятие „Брюксел“.

Когато търсим причините за ниската избирателна активност на изборите за Европейски парламент, няма да сбъркаме, ако поставим на

първо място недостатъчната информираност на избирателите за мястото и ролята на Европейския парламент в законодателния процес. Омаловажаването на тази роля стои в основата на изграждането на пренебрежителен подход към европейските избори, превръщайки ги във вторични, единствено и само във функция на националните. Не бива да подминаваме и начина, по който често се провежда предизборната кампания от националните партии. Обикновено тя протича в национален контекст, зависи от политическата ситуация в съответната страна и не спомага особено за повишаване на осведомеността на избирателите по европейските въпроси. Рядко се обсъждат европейските теми, а по-често европейските избори се използват като лакмус за националното разположение на политическите партии Trufldq 2018).

Този подход следва да бъде променен без отлагане. Европейският съюз трябва действително да говори със своите граждани, а не само да дава заявки за това – на разбираем и достъпен език, отърсвайки се от сложната бюрократична терминология и от националните и тяснопартийни стремления за печелене на краткосрочна електорална подкрепа. Важно е да се разясни например, че в Европейския парламент много често левите и десните гласуват заедно, че мандатът на председателството на Парламента се поделя между двете партии с най-много депутати. Доста от избирателите продължават да не са убедени, че техният вот има значение и че хората, които ще изпратят в Европейския парламент, могат да повлияят върху тяхното ежедневие.

През 2013 година, която бе обявена за *Европейска година на гражданите*, Комисията даде началото на първите граждански диалози, за да обсъжда различни въпроси с избирателите, както и с национални и местни политически представители. Тези срещи представляват възможност за гражданите от всички среди да дискутират, да обменят идеи и да разговарят свободно с хората, които са упълномощили да отстояват техните интереси – от членовете на Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет до представителите на органите на европейско, национално, регионално или местно равнище и т.н.

В началото на Европейската година на гражданите г-жа Вивиан Рединг, по това време заместник-председател на Европейската комисия и комисар на ЕС по въпросите на правосъдието, отбеляза: „*Нуждаем се от прякото участие на гражданите в изграждането на по-силен и по-политически съюз. Ето защо 2013 г. е Европейската година на*

гражданите – година, посветена на вас и вашите права като европейци“. Тя допълни, че „*Гражданството на Съюза е нещо повече от идея. То е практическа реалност, която носи осезаеми ползи за гражданите. Европейската комисия иска да помогне на хората да разберат как да се възползват пряко от правата си и да изслуша техните мнения за това накъде върви Европа. Европейските граждани трябва да могат да изразяват своите опасения и да подготвят почвата за бъдещи европейски избори. Време е всички ние да се ангажираме с нашето общо бъдеще*” (Европейска комисия, 2013).

Няколко години по-късно, с публикуването на Бялата книга за бъдещето на Европа през март 2017 г., Комисията продължи дебата за бъдещето на ЕС от 27 държави (след оттеглянето на Обединеното кралство), очертавайки пет различни сценария за неговото развитие. В документа съвсем точно се отбелязва, че „*възвръщането на доверието, постигането на консенсус и създаването на чувство за принадлежност се постигат по-трудно в епоха, в която никога досега не е имало такова изобилие на информация и тази информация никога не е била толкова леснодостъпна и въпреки това – толкова трудна за разбиране*“ (Европейска комисия, 2017. Бяла книга за бъдещето на Европа, стр.13).

За да подпомогне ефективната комуникация, Комисията увеличи значително броя на провежданите граждански диалози. Еврокомисарите се ангажираха да пътуват из цяла Европа и изслушват вижданията на гражданите по съдържанието и предложенията на Бялата книга.

Според резултатите от изследване на обществените нагласи на Евробарометър, публикувани през ноември 2018 г., мнозинството от европейците смятат, че гласът им е от значение в ЕС (49%, +4 процента, сравнено с пролетта на 2018 г.) Това се случва за първи път, откакто се провежда подобно проучване, като 47% не са съгласни с посоченото твърдение (-2% в сравнение с пролетта на 2018 г.), а 4% заявяват „не знам“ (European Commission, Special Eurobarometer 479 – Future of Europe, November 2018). Увеличава се броят на гражданите, които имат положителна представа за ЕС. Най-високо е одобрението за ЕС в Дания (73%), Швеция (71%) и Германия (70%). Важно е да се отбележи и че доверието в ЕС традиционно е по-силно от това към националните правителства или парламенти.

Тревогите на гражданите на ЕС към настоящия момент са коренно различни от тези преди по-малко от 10 години. На първо място стои миграцията (40%), която се споменава два пъти по-често от тероризма.

На трето място като проблем се извежда състоянието на публичните финанси на държавите членки, следвано от изменението на климата (където се наблюдава увеличение с 5%. (Европейска комисия. Съобщение за медиите – Резултати от есенното издание на проучването „Стандартен Евробарометър за 2018 г).

През 2017 г. френският президент Макрон обяви план за организиране на „демократични конвенции за бъдещето на Европа“. Няколко лидери на други държави членки подкрепиха инициативата. В различните държави от ЕС структурата на този процес може да е различна, но посланието и целеполагането са едни и същи.

Когато през март 2018 г. 27 държави членки одобриха съвместната рамка за консултации с гражданите, Европейската комисия започна специална онлайн консултация с въпроси, разработени от европейска дискусионна група на граждани. Над 75 хил. граждани са отговорили на въпросите в рамките на тази консултация. Това е единствена по рода си инициатива в областта на демокрацията на участието, в която гражданите сами формулират въпроси за консултация онлайн относно бъдещето на Европа. Дискусионната група на гражданите е съставена от 96 души от всички държави членки на ЕС-27. Те са подбрани от независима агенция за проучване на общественото мнение и отразяват плурализма на мненията и сложния икономически, езиков и социално-демографски контекст в Европейския съюз. През май 2018 г. на този принцип бяха одобрени 12 въпроса, които да бъдат зададени на европейците.

Интересен факт е, че България е представлявана от трима граждани от различни възрастови категории и социални групи – безработен мъж от София, дама от Ботевград, която е пенсионер, но работи активно към неправителствена организация и служител на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ в град Ловеч.

Консултацията онлайн започна на 9 май 2018 г. на всички официални езици на Европейския съюз.

Общият брой на проведените граждански диалози в България е 36, а в рамките на онлайн консултациите от нашата страна са получени 672 мнения.[5]

През първото тримесечие на 2018 г. българското правителство организира няколко граждански диалога в рамките на Председателството на Съвета на ЕС. Те са посветени на бъдещето на Европа и ролята на

[5] Данните са от декември 2018 г.

България в определянето на европейската политика. Няколко министерства проведоха тематични обществени дебати, насърчавайки ангажираността по въпросите, свързани с процеса на вземане на решения в ЕС. Първият граждански диалог се състоя през месец март 2018 г. с участието на комисаря по въпросите на цифровата икономика и цифровото общество Мария Габриел и под мотото „Дигитално бъдеще на Европа“. По време на събитието се използва и т.нар. „онлайн приложение *sli.do* за допитване до публиката“[6].

На 11 декември 2018 г. Европейската комисия публикува т.нар. *Доклад за напредъка*, който съдържа обобщените резултати от консултациите с гражданите. В документа се отбелязва, че са проведени над 1200 диалога с гражданите в кметства, университети, фабрики и други места в цяла Европа, с участието на 160 хил. граждани от всички националности, възрасти, раси, религии и политическа принадлежност (Европейска комисия. Доклад за напредъка, 2018).

Какви са резултатите дотук от граждански диалози? Първо и най-важно – заговори се повече за Европейския съюз по същество, а това винаги е добра новина и стъпка в правилната посока. Общото впечатление при анализ на текста на Доклада за напредъка е, че участниците гледат на Европейския съюз преобладаващо положително и голяма част от тях възприемат общността и единството като ключ към решаването на проблемите. Съвсем нормално има и тревога, и разочарование. Гражданите са склонни да вярват, че ключовите предизвикателства могат да бъдат преодолени по-ефективно чрез съвместни действия на европейско и национално ниво. Те обикновено подкрепят по-голямата хармонизация на европейско равнище например в областта на околната среда и безопасността на храните. Повечето от тях очакват и изискват реформи, за да стане Съюзът по-ефективен и по-прозрачен.

На въпроса „Какви решения, взети на европейско равнище, ще Ви накарат да се почувствате по-горд, че сте гражданин на Съюза?“ много от онлайн участниците споменават глобални предизвикателства като външната политика и отбраната, миграцията или околната среда и изменението на климата. На преден план съвсем логично излизат икономическите и социалните въпроси. Необходимостта от динамична икономика, насочена към цифровите технологии, научните изследвания и иновациите, и стабилна еврозона са важни теми, както и ясното жела-

[6] https://www.sli.do/

ние за висока степен на справедливост и защита на основните права и свободи. Европа се възприема и като територия на ценностите, където върховенството на закона, борбата с корупцията и недискриминацията трябва да бъдат отстоявани и пазени.

Европейската комисия планира да бъде домакин или да помогне за организирането на още около 500 граждански диалога до края на месец май 2019 г. Тя ще сподели своя опит с държавите от ЕС и е готова да предложи подкрепа и съдействие, когато това е възможно.

Според Доклада за напредъка почти две трети от европейците заявяват, че са оптимисти за бъдещето на Европейския съюз, което е най-високото равнище на оптимизъм от 2009 г. насам. Този резултат е сходен с показателите от проведения Евробарометър, за който вече стана дума по-горе. Повечето граждани са на мнение, че Европа е от основно значение за справянето с предизвикателствата, пред които сме изправени понастоящем, включително изменението на климата, икономическите и социалните проблеми, миграцията и сигурността. Около 76% от хората смятат, че ЕС е място на стабилност и искат Съюзът да има обща **външна политика** и обща **отбранителна политика.**

Въпреки че мнозинството от гражданите виждат ползите от еврото (почти три четвърти от гражданите на страните от еврозоната подкрепят Икономическия и паричен съюз), все още съществуват страхове от рязко повишаване на цените и дестабилизиране на институционалната рамка. Участниците в гражданските консултации биха желали да има по-голяма хармонизация и по-строги регулации в някои области като например околна среда и безопасност на храните.

На срещата на върха на 13 и 14 декември 2018 г. Европейският съвет изразява одобрението си към Доклада за напредъка и го определя като „безпрецедентна възможност за обмен на мнения с европейските граждани, които биха могли да вдъхновят бъдещи консултации и диалог“ (Заключения от заседанието на Европейския съвет на 13 – 14 декември 2018 г).

На неформалната среща на върха в Сибиу, Румъния, на 9 май 2019 г., вземайки предвид и резултатите от гражданските диалози, държавните и правителствените ръководители ще обсъдят приоритетите за следващия институционален цикъл с цел да бъде постигнато съгласие по следващата стратегическа програма през юни 2019 г.

Гражданските диалози и консултации показаха, че хората са активни, задават точни и много смислени въпроси за своето бъдеще и това на

националната си държава в рамките на общоевропейското обединение. В този дебат действително би могло да се каже, че безпрецедентната до този момент инициатива на Европейската комисия, подкрепена и от Европейския парламент, дава своите резултати, защото пътят към решаването на проблемите започва с тяхното ясно назоваване. Трансграничният диалог и обменът на мнения са от решаващо значение за хората преди изборите за Европейски парламент, така че те да могат да разберат по-добре демократичното функциониране на ЕС.

Тревогите и въпросителните обаче остават и те също ясно личат от хилядите изказани мнения и зададени въпроси. Страховете пък са твърде удобни за нарастващата вълна от националистически и популистки внушения, за съжаление, силно експлоатирани по време на предизборни кампании. Можем обаче да се надяваме, че мобилизацията на популистките партии ще предизвика и активизиране на проевропейски настроените избиратели (Шикова, 2018).

Не бива да забравяме и заявеното желание на Обединеното кралство да се оттегли от Съюза. Нещо повече, то беше изразено посредством прякото волеизявление на гражданите, което го легитимира по категоричен начин. Въпреки драматичните преговори и невъзможността към днешна дата да се постигне съгласие, на извънредно заседание на Европейския съвет от 10 април 2019 г. беше решено „удължаването на преговорите следва да продължи само колкото е необходимо и във всички случаи най-късно до 31 октомври 2019 г. Ако Споразумението за оттегляне бъде ратифицирано от двете страни преди тази дата, оттеглянето ще се осъществи на първия ден от следващия месец“ (Заключения от извънредното заседание на Европейския съвет на 10 април 2019 г,). Отвъд всички неясноти и разгорещени дебати, заявеното желание за напускане на Съюза от Обединеното кралство оказва и психологически негативно влияние върху гражданите на останалите държави членки.

Новоизбраният Европейски парламент, заедно с останалите институции, ще трябва да посрещне и да намери правилното решение на сериозни и дълго отлагани въпроси, от които зависи успехът на ЕС и пътят му напред. Кризите съпътстват развитието на Съюза още от самото му създаване – те са различни по своя характер и са част от сложния геополитически контекст. Те могат и трябва да бъдат преодолявани чрез адекватни и единни действия на граждани и институции на национално, регионално и европейско ниво. Убеждението, че „обединени

сме по-силни“, представлява самата същност на това какво означава да сме част от Европейския съюз. (Реч за състоянието на Съюза, 2018).

Библиография

Европейски съвет, Брюксел. Заключения от извънредното заседание на 10 април 2019 г.

Европейска комисия. Съобщение за медиите – Резултати от есенното издание на проучването „Стандартен Евробарометър“ за 2018 г.: в навечерието на изборите за Европейски парламент преобладава положителна представа за ЕС, 21 декември 2018 г.

Европейска комисия. Доклад за напредъка – Диалози с гражданите и консултации с гражданите. Принос за заседанието на Европейския съвет, 11 декември 2018 г.

Европейски съвет, Брюксел. Заключения от 13 – 14 декември 2018 г.

European Commission. Special Eurobarometer 479 – Future of Europe, November 2018.

Европейска комисия. Реч на председателя на Европейската комисия „За състоянието на Съюза“, Брюксел, 12 септември 2018 г.

Европейска комисия. Бяла книга за бъдещето на Европа, март 2017 г.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01.

Жаке, Ж.-П. Институционно право на Европейския съюз. София: УИ Св. Климент Охридски, Институт по Европейско право, 2010.

Захариева, Ю. Институциите на ЕС след Лисабонския договор. Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите? Сборник към Международна конференция, 13 ноември 2010 г. Съюз на юристите в България, София, 2011.

Кръстев, И. След Европа – за слабостта и силата на Европейския съюз. София: Обсидиан, 2017.

Шикова, И. Европейските избори 2019 – от andante sostenuto към allegro ma non troppo. Жан Моне център за високи постижения към катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 9 януари 2018 г.

Раздел трети:

Разширяване на Европейския съюз и политика на съседство

THE EU'S ENLARGEMENT FIFTEEN YEARS AGO AND NOW: DECLINING CREDIBILITY AND POSITIVE DYNAMICS?

Prof. Antoaneta Dimitrova, PhD
Leiden University, the Netherlands

Introduction

I would like to start by congratulating the Department of European Studies of Sofia University with its twentieth anniversary and its contribution to the development of European studies in Bulgaria and even more so to the development of a European Bulgaria. Professor Shikova, its founder and driving force, has been involved with Bulgaria's bid to join the EU from its very beginning and has helped many of us understand the process better and launch research into European Union policies and institutions. This is a great moment to thank her in person and acknowledge her great contribution.

Remembering the early years of the department of European studies brings me also back to the period when Bulgaria was negotiating its Association agreement with the EU and a couple of years later, applied for full membership. Many scholars and commentators have argued that Bulgaria's accession to the EU, after six years of preparation and eight years of negotiations was still premature, that Bulgaria was accepted because of its geopolitical contribution to NATO actions in Kosovo, but was not 'objectively ready' for being an EU member state. I disagree with this view.

Bulgaria had visionary leaders and hardworking experts that bridged the gap opened by economic crisis and political mismanagement in the mid-1990s. Following Bulgaria's application for EU membership in 1995, the opinion of the Commission regarding its readiness in 1997 was not favourable. Bulgaria was left 'in the waiting room' with Slovakia, Latvia, Lithuania and Romania, all deemed not ready to start negotiations. An important, if forgotten detail was that Bulgaria was seen as fully compliant with the EU's political criterion on democracy, but its economy, for example, was not rec-

ognized as a market economy capable of withstanding competitive pressures in the Union (European Parliament briefing No 6).

Yet, only a year later the Kostov government replaced the failed Videnov cabinet that had left Bulgaria in the grip of hyperinflation in 1997, they managed to re-start the economy, tame domestic inflation and return some of the confidence of the political leaders of the EU. The achievement not only of then prime minister Kostov, but of his team, first chief negotiator Alexander Bozhkov, later negotiator Vladimir Kissiov former foreign minister Nadezhda Mihailova, chief expert Juliana Nikolova and many others was not only to stabilize the economy, but to convince the EU that Bulgaria's new government was capable of making up for lost time. Bulgaria's Accession partnership was adopted in 1998 and updated in 1999. After the Helsinki summit of the European Council, Bulgaria was invited to start negotiations (Helsinki European Council Presidency Conclusions 1999).

It would be easy, but profoundly wrong to underestimate these achievements. Political support for Bulgaria's candidacy after Bulgaria's crucial assistance for NATO actions in Kosovo and Serbia had a lot to do with the start of negotiations, but the policy work, the adaptation work was done by negotiators and political leaders and civil servants and it was huge. Bulgarian experts and officials worked very hard to understand and achieve the best negotiation outcomes possible, to push reforms that would benefit the country and define transitional periods that were unavoidable and limit potential negative consequences.

Why bring back the early years of Bulgaria's negotiations when we have recently experienced many interesting developments in the European Union in general and in enlargement policy in particular? The answer is that understanding the processes that unfolded during the enlargement of the EU to the East and the responses to these processes by elites and citizens in Europe is crucial if we are to understand enlargement today and form some expectations about its policy dynamics.

This paper will argue that the success and failure of the EU's Eastern enlargement has, in parallel with increasing politicization of European integration in general in the EU, created constraints for enlargement today. The reforms and political mobilisation that have been a crucial component of enlargement processes in the late 1990s and early 2000s, might therefore be compromised. To explain why this is the case, the paper will define enlargement and the features that will be discussed here, then discuss our theo-

retical understanding of the dynamics underlying reform. Subsequently, the findings of recent research on enlargement will be summarized to illustrate the effects of the Eastern enlargement. Last but not least, the key argument will be presented building on these findings.

Defining enlargement

The starting point for developing the arguments in this paper is the assumption that enlargement, accession to the EU, is most valuable as a vehicle for reform and modernization. Signing a treaty of accession, the formal act, is not the crucial step for society, even if it changes profoundly a country's position in the international stage. It is the reforms and modernization efforts that a country's government and its citizens engage in when preparing accession that bring them forward.

There are other views of accession to the EU and its contribution to a country's well-being: economic growth based on foreign direct investment and structural funds, or free movement of people, or security and international recognition. Some even see joining the EU as a healing for past conflicts, from Ireland and Northern Ireland to Bosnia and Herzegovina. The difficulties which the Irish border presents for Brexit show that the effect of the EU for peace is significant. These aspects of accession are all important, but in this paper, the emphasis will be on the so-called transformational effects of accession: the rapid steps in policy development in terms of coordination, reporting and new tools, regulation, public administration and institutional reform.

Taking a broader view, it should not be forgotten that the EU has had many enlargements and they have all exerted a profound effect. What I refer to here is the current process of enlargement and the effects of the last – sometimes called 'Eastern' or 'big bang' enlargement which took place in 2004-2007. For simplicity we can count Croatia, joining in 2013, as part of it.

Enlargement is nowadays about the candidates and potential candidates, the Western Balkans and of course, the notoriously problematic candidate, Turkey, which will be disregarded here as its government's actions have placed it outside the realistic scope of the process. Therefore, when this paper discusses enlargement, it means the most recent enlargement but also future enlargements, which are negotiated with the same, if upgraded, EU strategy and approach. Most importantly, as the following sections to show, not only are the Eastern and current enlargement following the same meth-

odology. In terms of European Union dynamics, the fate of enlargement now is inextricably linked to the effects of the previous enlargement. These effects will be briefly discussed in the following section.

EU integration capacity and enlargement

Many questions arise when thinking of enlargement, some of which have been answered by research in recent years: How did enlargement achieve reforms across multiple policy areas? What were the effects of the EU's 'big bang' 2004-2007 enlargement? Will the EU be ready for enlargement ever again? If not, what follows?

Scholars researching the process and its effect have tried to address these questions by using the broad concept of integration capacity.[7]

Integration capacity is the capacity of the EU to enlarge while preserving the gains of integration in the past. The concept was introduced by the European Commission in the wake of the EU's 2004-2007 enlargement. Integration capacity can be, somewhat arbitrarily, divided between two aspects viewed from the EU perspective: external and internal integration capacity.[8]

Internal integration capacity encompasses the EU's own decision-making and institutions, policy measures and their transposition and implementation, political consensus inside the EU between member state governments and more recently, public opinion.

External EU integration capacity is about the candidates, it is in a way, the ability of the EU to 'make member states. It reflects on the capacity of a candidate country to integrate in the EU and of the EU to absorb it. It includes aspects such as economic and political integration before accession, effects of conditionality on reform, candidate states governments and citizens.

Next to these two aspects of integration capacity, security and geopolitics play an important role in influencing the dynamics of enlargement, one which will not be discussed in this paper but is important to acknowledge.

---

[7] Recently, this was done in the Maxcap project (http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/publications/working-papers.html). Next to the working papers, key findings have been published in the special issue of European Public Policy edited by Börzel, Dimitrova and Schimmelfennig (2017), among others.

[8] The following parts draw on the concepts, approach and findings of Börzel et al (2017).

The effects of the EU's Eastern enlargement and future integration capacity

What can we say about internal and external integration capacity about the past enlargement, after more than a decade of scholarship and assessment of its effects?

Internally, accession was absorbed by the EU institutions successfully. Decision-making has not slowed down the EU's legislative output is the same or bigger after enlargement, as analyses has shown (Toshkov 2017). Implementation of EU measures in CEE states has also been much better than expected in terms of both transposition and implementation proper, as shown in the analysis by Zhelyazkova et al.(2017). Last but not least, differentiation has not occurred as a result of enlargement (Winzen and Schimmelfennig 2016).

In terms of external integration capacity, the ability of the EU to induce reforms in candidate states, the EU has applied conditionality extensively (Dimitrova 2011) supported progress in economic development (Bruszt and Langbein 2017), promoted better governance (Börzel and Schimmelfennig 2017) and ensured adoption of the acquis (Börzel and Sedelmeier 2017, Toshkov 2008).

The effects of economic integration have been positive and considerable for the 2004-2007 group. This was partly due to huge gains in Foreign Direct Investment in anticipation of enlargement and also due to direct assistance programmes that totaled about 28 billion euro for 1990-2005 (comparable to the 100 billion 2004 USD Marshall plan for Western Europe, as discussed in Bruszt and Langbein 2017).

It must be noted, however, that the EU never aimed at designing a positive developmental programme for CEE states. The measures and assistance programmes came piecemeal, as part of the negotiations and aimed to avoid large scale economic collapse and participate in the common market. The promise of membership in itself appeared to lead to a dramatic increase of economic ties and foreign direct investment.

Similarly, in terms of political reforms and governance, the EU has been successful in promoting political reforms only when membership has been on the cards (Börzel and Schimmelfennig 2017). Serious improvements in democratic institutions and administrative capacity were registered in the late 1990s and early 2000, before accession (Levitz and Pop-Eleches 2010).

The most important feature of the previous enlargement, therefore, was a particular dynamic, a virtuous circle for reform which involved pressure

from below, from citizens and voters looking for improvement in economic, political and administrative terms, and pressure from the EU via the Commission, to reform: public administration laws, speed of court cases, nuclear safety, clean air, these were all mentioned and dealt with during negotiations. They are now on the agenda in Serbia and Montenegro, maybe soon in North Macedonia and potentially the task of all candidates.

The public opinion perception gap

By and large, the EU and the candidate states and their governments achieved a tremendous feat with Eastern enlargement. However, the knowledge of what has been achieved in concrete terms for society or policy is limited, often to circles of policy makers and Europeanists. Communication from elites to citizens on the last enlargement has been weak (Dimitrova and Kortenska 2017). Citizens have not been taken on board in communicating the effects of promises of negotiations, the changes and contributions by the EU.

Even more problematically, more recently citizens have been exposed to false arguments and misleading information about policies and their effects and societal changes coming from the EU as opposed to own government, other international actors or globalization trends. For example, the EU has acquis on gender equality but also on non-discrimination of workers, yet the EU institutions do not organize or promote gay parades. Other, non-governmental organizations do, that sometimes they are based in Europe, but they express global trends which some other actors in Bulgaria and abroad also oppose. All these processes of global diffusion of norms and their contestation are accelerated by the information revolution we have undergone, by the rise of social media. They are not direct products of the accession of Bulgaria to the EU, nor are they all empowered by EU institutions where different opinion and discourses exist as well.

Problems with public opinion and politicization of European integration debates lead to problems with both internal and external integration capacity at present.

Enlargement is, unfortunately, one of the least supported public policies of the EU. Public opinion support for future accession in the EU15 has been below 50%, the support for future accession becoming even lower if one mentions Turkey. When looking at citizen perceptions and discourses in the older member states, they contain an element of surprise, with some respondents stating that they are not informed and not consulted on enlargement.

Citizen perceptions in newer member states such as Poland and Bulgaria, are more positive, but there are also in these member states expectations which have not been fulfilled, especially in the villages, hopes that enlargement would bring better governance. Citizens of current member states feel the current candidates are far from ready which why the EU and the member states, the Netherlands in the lead, push for even stricter conditionality (Dimitrova and Kortenska 2017).

The problem with this combination of ignorance and absence of political arguments in favour of enlargement is that that external integration capacity – the ability of the EU to promote reforms in candidate states – cannot be increased without increasing internal integration capacity – the ability of the EU to absorb new members. This is mostly because of credibility. The credibility of conditionality is a crucial variable affecting its effectiveness (Steunenberg and Dimitrova 2007).

To elaborate, as the EU negotiates, it uses conditionality which in enlargement is a principle that trades reforms in the candidates for progress. Nowadays the reforms required are not only about the acquis, but about the EU calls the fundamentals: economic reform and economic governance, judicial reforms, democratic principles. Conditionality as a tool is getting an ever-larger role in enlargement negotiations in terms of volume, depth and complexity (Dimitrova 2011), yet credibility is decreasing.

The success of EU enlargement as a driver for reform in the Eastern enlargement has been due to the fact that domestic elites have responded to conditionality in the past. They have taken reform steps because they have found the benefits of joining the EU have outweighed the (political or reputational) costs they incurred (Schimmelfennig and Sedelmeier 2005).

Elite perceptions or cost benefit calculations may have changed and evolved with time and with a different international, European and global geopolitical and ideational environment. At the time when they emerged from communism, elites in post-communist states were not particularly pro-European, despite some notable and worthy exceptions. Many of the politicians that contributed to the reforms and adaptations needed for enlargement negotiations to progress were not even very democratic. Former Romanian president Jon Iliescu, Czech President Vaclav Klaus come to mind as examples, the one a former communist authoritarian, the other a market libertarian. There were more corrupt leaders than those dedicated to the welfare of their people, again with some very important exceptions. And then there were the oligarchs, groups arising from links to political elites

involved in the semi criminal networks that emerged from privatization (Ganev 2007). And a generation later, there are still leaders like the Czech republic's current prime minister Andrei Babis, currently the object of mass protests for appropriating EU funds and manipulating the judicial system to avoid sanction.

Such elites, today, may not have much interest in complying with the upgraded and increased EU conditionality that would limit their room for manoeuvre. [9]

In the recent years we have seen reversals in the commitment to rule of law, transparency and representation and parliamentary scrutiny: core principles the erosion of which resonates with the rise of authoritarianism, oligarchic government and populism across the EU.[10] For Bulgaria, signs of problems with rule of law persisted after joining the EU with Romania in 2007. A few years later, to everyone's bemusement, first Hungary and then Poland succumbed to what is nowadays termed democratic backsliding (Cianetti et al 2018). Governments in power in both countries have been adopting one authoritarian measure after another. The state and its government have been shrinking the space in which citizens can express opinions, enjoy protection from state action and develop identities different than the government prescribed patriotic or conservative image (Dimitrova 2018). The Czech Republic, in turn, is led by a government at the head of which is possibly the richest man in the country, embedded in numerous political and business networks and blatantly expressing disdain for the Czech parliamentary system, democratic institutions or judiciary (Hanley and Vachudova 2018). Slovakia, while recently advertised as the new hope of Central Europe because of the election of an anti-corruption president, has been embroiled in grand corruption schemes apparently so lucrative as to attract the attention of the Sicilian mafia, the knowledge of whose involvement was paid for with the life of journalist Kuciak and his girlfriend. The dubious honour of having the lowest turnout in two consecutive European parliament elections is also a sign of what Bela Greskovits (2015) calls hollowing of democracy.

[9] See the example of Ukraine, in Dimitrova and Dragneva (2009) or for the Balkans Wunsch (2018).

[10] It is a question of further debate whether Bulgarian citizens can or should blame these problems on the EU or on enlargement.

Thus, while societies are still not sufficiently mobilised to defend democracy,[11] Central and Eastern European governing elites exhibit preferences for combining rent seeking with stifling political pluralism that go way beyond post accession hooliganism (Ganev 2013). They also represent a negative example for leaders of candidate state countries.

Not surprisingly, the chorus of politicians and pundits in EU circles that have been claiming that the EU admitted Bulgaria and Romania too early has been joined by those who condemn current Polish and Hungarian leadership as the destroyers of the EU and suggest splitting the EU into a core and periphery to avoid the spread of 'sovereignism' (Fabbrini 2019) promoted – falsely – by some central European governments as the true voice of the CEE member states.

Low credibility and negative reform dynamics in the current enlargement

When we look at this state of debate and mistrust in the EU across East and West (and during the Eurocrisis it was across North and South), we have to conclude that while similar or even more far reaching reforms are being sought by the EU in the Western Balkans, trust in the process is much lower than before. This is due to both elites and citizens: in the older member states elites appear to be disappointed or mistrustful in politics in Central and Eastern European member states and by extension in candidate countries, while citizens in the EU have been uninformed and therefore, not persuaded that enlargement was necessary or positive for them. In addition, some negative effects of freedom of movement for displacement of low-skilled jobs in the EU's richer member states are becoming evident with time and presenting real difficulties for the public and politics in the older member states (Van Vliet at al 2012).

Therefore, we have to ask whether the promise by the EU of EU membership is still credible for the current enlargement states. Its decreasing credibility destroys the virtuous circle of reforms- for enlargement and may be turning enlargement into a policy with limited usefulness in the Balkans. At the same time, the EU has not changed its approach but increased the specificity of conditions and benchmarks to be attained. Nowadays, candidates from the Western Balkans, for example Montenegro and Serbia as the

[11] Despite some hopeful signs, as I argue in Dimitrova (2018).

most advanced ones, have an even longer list of reforms and benchmarks for their implementation than CEE states did.

The lack of credibility of enlargement today is not due to the institutional or policy features of the process (and not due to insufficient conditionality) but due to the *scepsis* of the Western elites and even more their citizens, who have been hardly informed or persuaded about the value of enlargement. The EU member states publics are alert to the effects of freedom of movement and the issue of enlargement is highly politicized. Politicians in the West of Europe find themselves unable to address this gap as they are afraid to be swept away by populists and nationalists for whom migration from the East has been the cause of many problems at home.

Politicians from the East of the EU have not come to grips with the mistrust and underestimation that greeted them as new members. Slovaks still complain they are treated as second rate Europeans (Dimitrova 2018), while Poland and Hungary's current governments have united with Italian populists to present a threat for the EU's liberal values and rule of law. Bulgaria and Romania are seen as the external laggards, even when certain things go well, little credit is given for flexibility or support because of the countries reputation as corrupt and unwilling to address rule of law problems (Judicial reform assessment 2018; Spendzharova and Vachudova 2012).

Politicians from candidate states and especially rent seeking elites – know now what rent seeking elites did not know back in the mid-1990s, that they cannot appropriate EU funds without problems and without investigation. Those interested in fraud know the EU does audit its projects, even if the results and the realisation what needs to be done often come late. The proposed Commission regulation linking structural funds with rule of law is another sign that basic principles of rule of law will be defended or else the EU will split and abandon its eastern members to a world of their own.

Taken together, the gap between public opinion East and West and citizen perceptions of what enlargement is about create a negative dynamic, that prevents a virtuous circle of reform candidate states and promotes a different dynamic, one that favours decoupling of formal statements and informal actions and institutions.

Elites in candidate states have learned how to pay lip service to democracy and peace while at the same time buying off newspapers and making sure pluralism of opinion or independent judges do not threaten their political dominance (Richter and Wunsch 2019).

These elites are not constrained in their erosion of democratic practices, as they do not see a credible accession promise. Instead they are confronted with the increasingly clear stance of EU member state governments such as France and the Netherlands who are not prepared to go further with enlargement (Wunsch 2017). This is something which political leaders in the Balkans begin to realize and which makes them not care very much about reforms.

In the words of former Commission director for the Balkans Pierre Mirrel (2018):

> *'…a share of the political class is more concerned by power and its short-term gains, which is not precipitating reform and leaves some regions in dire circumstances, in slow transition, which limits investments and benefits corruption as well as organized crime; very high unemployment, which is forcing young people to leave, whilst a drastic decline in the population is possible…*'

When we look at key reform dynamics in the region, on both sides they are reminiscent of the old joke about how one works under communism: they pretend to pay me and I pretend to work.[12] Elites in candidate states pretend to be committed to reform for rule of law, democracy and transparency, pluralism and human rights. The EU pretends to believe them and to move towards their enlargement after reforms are complete.

What can be done in the face of such negative dynamics?

The answer is not only more extensive conditionality and monitoring, definitely not on their own. Promising enlargement when the EU cannot deliver is a bad gamble. Substituting with funding, connectivity and development support is already happening, but it is not yet clear whether funding or policy measures are sufficient to break the stagnation in the region (Dimitrova and Kortenska 2016, Mirrel 2018).

As *Euronews* reported, young students in North Macedonia asked the EU to remember that the prospect of European integration can bring reforms in their country:

> *The only engine, the only transformative power, the only glue of societies is the European idea in the Balkans. You take that off, and you create a turmoil and, I would say, a very unpredictable situation for the region, which would be a loss for Europe itself, but also for the region.*

[12] We should not take this literally: enough money goes to the new set of projects in WB. But without good governance, development never quite works, as we know from other parts of the world.

This is a responsibility the EU leaders and governments may not be able or willing to shoulder at present. The opening of enlargement negotiations with more countries is currently seen in many circles in the member state capitals as a politically suicide, especially in France and the Netherlands. Therefore, waiting for the next steps in the negotiations to provide recognition for reform steps in the Balkans or the next impulse for reform may be the wrong thing to do, despite good reasons to expect such recognition for the bold actions of some regional leaders.[13]

We already know that what made enlargement work for reform is the combination of EU pressure and assistance with pressure from below. Active citizens and experts can push successive governments in a reform direction, both by voting (Vachudova 2005) and by making active use of acquis already adopted to promote good governance practices (Dimitrova and Buzogany 2014). This can only happen, however, if elites and citizens do not adopt a clientelist attitude, expecting that the EU should do something for them in a way that does not involve their own efforts. In this respect there is no difference between countries involved in the EU's previous enlargements and the candidate states in the Western Balkans: where there are active citizens, there is progress.

In conclusion

In the beginning of this paper, I suggested that joining the EU is valuable above all as a vehicle for reform and modernization. The arguments above aim to make it clear that as reform and modernization enlargement can only be completed with the efforts of large parts of society and with an energy that comes from societies in the Balkans themselves and not from outside.

This is true now more than ever, in the candidate states, but it also applies to Bulgaria and Romania, to the Czech Republic and Hungary. Democracy theorists have argued democracies need to be maintained by the people, in constant negotiation, to be viable generation after generation. The same is true of rule of law or equal rights, achievements that are linked to the unfulfilled promise of a number of member and candidate states of the EU at the moment. Only with broad societal efforts can the EU's member states

[13] The bold steps taken by the leaders of Greece and North Macedonia in recognizing the latter under this name have met much political resistance and cost both leaders some political capital, yet have been indispensable for further progress of North Macedonia in regional integration.

from Central and Eastern Europe – and the current candidate states – become member states like the ones they aspired to be: prosperous but not oligarchic, democratic, but not populist, developing, but mindful of the huge challenge to preserve nature and environment, a place where young people would like to stay and start new things. None of these things can be provided by European institutions, but being in the European Union makes it easier to achieve them.

Bibliography

Avery, Graham & Fraser Cameron (1998/1999) The Enlargement of the European Union, Sheffield: Sheffield Academic Press.

Börzel, T. A., Dimitrova, A., & Schimmelfennig, F. (2017). European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 157-176.

Börzel, T. A., & Sedelmeier, U. (2017). Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 197-215.

Börzel, T. A., & Schimmelfennig, F. (2017). Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European public policy*, *24*(2), 278-296.

Bruszt, L., & Langbein, J. (2017). Varieties of dis-embedded liberalism. EU integration strategies in the Eastern peripheries of Europe. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 297-315.

Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe–looking beyond Hungary and Poland.

Dimitrova, A. L. (1998) 'The role of the EU in the process of democratic transition and consolidation in Central and Eastern Europe' in *The European Union in a Changing World/'L'Union Européenne dans une monde en transformation: A selection of Conference Papers/Une Selection Des rapports de la Conference*, Brussels: European Commission and ECSA, pp. 315-339.

Dimitrova, A. L. (2002) 'Enlargement, Institution Building and the EU's Administrative Capacity Requirement', West European Politics 25(4):171-90.

Dimitrova, A. L. (2004) 'Enlargement driven change and post-communist transformations: A new perspective', in Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East, ed. A.L. Dimitrova, Manchester University Press, Manchester, pp. 1-17.

Dimitrova, A. L. (Ed.), (2004), Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester University Press, Manchester; New York.

Dimitrova, A. L. (2011). Speeding up or slowing down? Lessons from the last enlargement on the dynamics of enlargement-driven reform. *South European Society and Politics*, *16*(2), 221-233.

Dimitrova, A., & Dragneva, R. (2013). Shaping convergence with the EU in foreign policy and state aid in post-Orange Ukraine: weak external incentives, powerful veto players. *Europe-Asia Studies*, *65*(4), 658-681.

Dimitrova, A. L. and Buzogany, A. (2014) 'Post-Accession Policy Making in Bulgaria and Romania: Can Non-state actors use EU rules to promote better governance?' *Journal of Common Market Studies* 52(1): 139-156.

Dimitrova, A. L., & Kortenska, E. (2016). Enlargement as foreign policy in the Western Balkans: has it reached its limits? *Fit for the future: Reflections from Leiden on the Functioning of the EU, The Hague: Eleven*, 265-290.

Dimitrova, A., & Kortenska, E. (2017). What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 259-277.

Dimitrova, A. L. (2018). The uncertain road to sustainable democracy: elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, *34*(3), 257-275.

Di Palma, G. (1990). *To craft democracies: An essay on democratic transitions*. University of California Press.

Epstein, Rachel A. and Wade Jacoby (2014) 'Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East-West Divide?' Journal of Common Market Studies, 52:1, 1-17.

Euronews: North Macedonia Awaits EU membership talks ahead of election, https://www.euronews.com/2019/05/22/north-macedonia-awaits-eu-membership-talks-ahead-of-election?fbclid=IwAR1gv9Fpuj4ja0RqaQXCz811T8dooh76HW_Q91uyDiIpdr_zE3isoKtJYrQ consulted on 22 May 2019

Fabbrini, S. (2019). Constructing and de-constructing the European Political Identity: The contradictory logic of the EU's institutional system. *Comparative European Politics*, 1-14.

Ganev, V. I. (2007) Preying on the State: The Transformation of Bulgaria after 1989, Cornell University Press: Ithaca and London.

Ganev, V. I. (2013). Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007. *East European Politics and Societies*, *27*(1), 26-44.

Grabbe, Heather (2006) The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Greskovits, B. (2015). The hollowing and backsliding of democracy in East Central Europe. *Global Policy*, *6*, 28-37.

Hanley, S., & Vachudova, M. A. (2018). Understanding the illiberal turn: democratic backsliding in the Czech Republic. *East European Politics*, *34*(3), 276-296.

Jacoby, W. (2006) 'Inspiration, Coalition and Substitution: External Influences on Postcommunist Transformations' World Politics, Vol. 58, No. 4, pp. 623–51.

Judicial Reform Assessment, Open Letter (2018) Bulgarian Association of Judges, at:
http://www.judgesbg.org/en/bodies-of-ujb/item/1098-open-letter-to-the-european-commission-regarding-the-latest-developments-in-bulgaria%E2%80%99s-progress.html (consulted 7 June 2019).

Landaburu, E. (2007) 'The Need for Enlargement and Differences from Previous Accessions', in The Accession Story: The EU from 15 to 25, ed. G. Vassiliou, Oxford University Press, Oxford, pp. 9-24.

Levitz, P., & Pop-Eleches, G. (2010). Why no backsliding? The European Union's impact on democracy and governance before and after accession. *Comparative Political Studies*, *43*(4), 457-485.

Maniokas, K., (2004) 'The method of EU Enlargement: A Critical Appraisal' in Antoaneta L. Dimitrova (ed.) Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester: Manchester University Press

Maniokas, Klaudijus, (2005) Road to Negotiations: Enlargement Instruments and the Development of Lithuania's Status.' In Maniokas, K., R. Vilpišauskas and D. Žeruolis (eds.), Lithuania's Road to the European Union: Unification of Europe and Lithuania's EU Accession Negotiation. Vilnius: Eugrimas, pp. 19-59.

Mirrel, P. (2018) 'The Western Balkans: Between stabilization and integration in the European Union' Robert Schuman centre policy paper no 459, January 2018, at: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-459-en.pdf

Consulted 10 June 2019.

Nutu, O., Stefan, L., Mungiu-Pippidi, A. and Ionita, S. (2011) 'Beyond perception. Has Romania's governance improved after 2004?' *Romanian Journal of Political Sciences*, No. 01, p. 4.

Rehn, Olli (2007) 'European Commissioner for Enlargement 'What's the Future for EU Enlargement?' speech delivered at the German Marshall Fund of the United States', 25 September, Speech 07/185, available at: http://www.eu-un.europa.eu/articles/es/article_7355_es.htm

Richter, S., & Wunsch, N. (2019). Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, 1-22.

Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier (2005) Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.) The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca and London: Cornell University Press, 1-29.

Sedelmeier, U. (2011) 'Europeanisation in new member and candidate states'. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1.

Spendzharova, A.B. and Vachudova, M.A. (2012) 'Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession'. *West European Politics*, Vol. 35, No. 1, pp. 39-58.

Steunenberg, B. and A. Dimitrova, (2007) 'Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality', European Integration online Papers (EIoP), Volume 11, No.5, available online at: http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm

Toshkov, D. (2008). Embracing European law: compliance with EU directives in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*, *9*(3), 379-402.

Toshkov, D. D. (2017). The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 177-196.

Van Vliet, O., Caminada, K. and Goudswaard, K. (2012) The Political Economy of Labour market policies in Western and Eastern European Countries. NEUJOBS Working paper D6.3, Leiden University.

Vassiliou, G. (ed.) (2007) The Accession Story: The EU from 15 to 25, Oxford University Press, Oxford.

Winzen, T., & Schimmelfennig, F. (2016). Explaining differentiation in European Union treaties. *European Union Politics*, *17*(4), 616-637.

Wunsch, N. (2017). Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans. *Southeast European and Black Sea Studies*, *17*(4), 541-554.

Zhelyazkova, A., Kaya, C., & Schrama, R. (2017). Notified and substantive compliance with EU law in enlarged Europe: evidence from four policy areas. *Journal of European Public Policy*, *24*(2), 216-238.

Documents

European Commission (1990), 'Association agreements with the countries of central and Eastern Europe: A general outline' Com (90) 398 Final, Brussels August 1990.

European Commission (1995), 'On the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries' Communication from the Commission, Com (95) 216 Final, 23 May 1995.

European Commission (various years) 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania/Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism', Various dates: 2007, 2008, 2009, 2010, Documents: COM(2007) 377 final; COM/2007 378 final ; COM/2008/0062 final ; COM/2008/0063 final; COM/2008/0494; (COM/2008/0495 final); COM(2009) 402 final

European Commission Report from the Commission to the Council and the European parliament (2014) 'EU anti-corruption report' Brussels, 3.2.2014 COM (2014) 38 final, at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, consulted 10 February 2015.

European Council (1992/1993) *Conclusions of the presidency*, European Council in

Copenhagen 21-22 June 1993, DN DOC/93/3, available on http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf, consulted 7 June 2019.

European Council: Presidency Conclusions 11/12/1999 Nr: 00300/1/99. Council of the European Union, Helsinki 1999. Available on http://ue.eu.int/en/info/eurocouncil/, consulted 7 June 2019.

European Parliament Briefing no 6, Bulgaria and the European Union, at: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/6a3_en.htm

РАЗШИРЯВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

доц. д-р Соня Хинкова,
Нов български университет

Резюме

Статията анализира геополитическите измерения на разширяването на ЕС. Различните фактори и процеси се изследват през теорията на международните отношения, като се прилага системният подход. Съобразно с него се изследва структурата на съвременната международна среда и нейното придвижване към полицентричност. В този контекст разширяването се разглежда като възможност за открояване на ЕС като своеобразен център на сила в съвременната международна политика. Анализират се възможните посоки на разширяване към Турция, постсъветското пространство и Западните Балкани, както и геополитическите фактори, които благоприятстват или ограничават такава перспектива. Самата перспектива за разширяването на ЕС се анализира чрез поливариантна прогноза, която отчита кризата на общността и острата необходимост от реформа на структури, подходи, политики и визия на Съюза в съвременната международна среда.

Ключови думи

разширяване на ЕС, геополитика, реформа, Турция, постсъветско пространство, Западни Балкани

Анализът на ниво международна система предоставя ясен, удобен за ползване и същевременно всеобхватен модел. При такъв анализ се приема, че поведението на отделните държави се определя от системата, а това означава, че тяхната външна политика (на водещите фактори) е детерминирана от общоприети условия и норми, характерни за определен международен ред (конкретна международна система). Сис-

темният подход улеснява и извеждането на логиката на процесите в световната политика и така по-лесно се обяснява нарастващата взаимозависимост в международните отношения в постбиполярния свят. След края на Студената война започва изграждането на „нов международен ред“ чрез бавното и неднопосочно модифициране както на структурата на системата, така и на нейното функциониране. Това показва, че Двуполюсният свят вече не е ефективен като среда за външна политика и международните отношения се развиват в преход към четвъртата система (Хинкова, 2016). Вече почти три десетилетия тя не е напълно изградена и носи названието *постбиполярен свят*. В експертните среди и публичното пространство много активно се дискутира неговата структура и същност, тъй като те са в развитие и не са еднозначни. Това дава основание да се моделират различни варианти за постбиполярния свят.

Варианти за постбиполярния свят

Първият вариант предполага връщане към двуполюсна международна среда, защото има устойчиви рецидиви от предишната система. Те се изявяват най-пряко при поляризирането на международната намеса и управлението на локални конфликти (войните на Балканите, в постсъветското пространство, в Ирак и Афганистан; иранската ядрена програма; динамиката в Северна Африка и Близкия изток след т.нар. *Арабска пролет*) и особено отчетливо от началото на украинската криза. Това, което запазва елементи на двуполюсност след края на Студената война, са рецидивите на полярната структура, през която се реставрира конфронтацията. Същевременно настъпват значими промени, които ограничават перспективата на Двуполюсния свят. Те се изявяват най-вече в промяна на утвърдени принципи като суверенитета. Неговото прилагане в Двуполюсния свят е безусловно, а в постбиполярния той отстъпва пред защитата на човешките права (в Косово, Либия, Крим, Сирия и други конфликти). Освен това новите полюси не са „твърди“, защото държавите се съюзяват гъвкаво в различните конфликти. Съюзите не се формират по идеологически съображения, а следват логиката на конкретни (най-вече икономически и геополитически) интереси.

Веднага след Студената война се създават и възможности за „управление“ на света от един център – чрез позицията на свръхзначимост на САЩ. Според този вариант международната система се развива като еднополюсен свят, при който има държава хегемон. Той е характерен за

последното десетилетие на XX век и факторите, които го моделират са както в международната среда, така и в потенциала на самата държава. Външните фактори са центрирани в новата реалност, възникнала след разпадането на Източния блок и Съветския съюз. В нея САЩ нямат равен по потенциал външнополитически субект, който да е конкурент в международната среда. Те са и единствената държава, притежаваща всички онези вътрешни характеристики, които създават предпоставки за глобално лидерство и значим външнополитически потенциал. На първо място, политическата легитимност, защото имат управленски модел, който е желан и привлекателен за други държави. Като втори вътрешен фактор могат да се изведат значимите икономически възможности на страната и мощните трансатлантически компании, които определят световния пазар. На трето място, външнополитическият потенциал на САЩ нараства от военните възможности – ядрена държава със значимо военно производство и високо технологично въоръжаване. Също така държава, притежаваща голям брой сухопътни, военноморски и военновъздушни сили, които са много мобилни и се намесват активно в редица регионални конфликти. Съединените щати са и една от водещите страни при внедряването на модерните комуникации и технологии (Интернет и други виртуални пространства), които правят държавите в постбиполярния свят по обвързани и взаимозависими.

Третият вариант, в който се развива постбиполярният свят – полицентричният, се моделира чрез създаването на нови центрове на сила и това става все по-видимо във второто десетилетие на XXI век. Тогава определени държави и интеграционни общности – Китай, Русия, ЕС – се утвърждават като важни фактори в международните отношения. Те активно участват в световната политика и създават стратегическо присъствие в критични, уязвими точки на сигурност. Имат нарастваща роля при управлението на конфликти и очертават свои сфери на влияние (на Балканите, в Близкия Изток и Северна Африка). Така новите центрове на сила активизират геополитическите подходи и формират стратегическо съперничество със САЩ, които трудно се разделят с позицията си на свръхзначимост. Като последица в международните отношения се създава значима динамика и пулсираща конфронтация. Същевременно наличието на повече от два центъра на сила създава стабилност в международната среда, ограничава възможността за глобален конфликт и налага активната дипломация като водещ подход за разрешаване на противоречията между значимите фактори.

Глобалната значимост на Европейския съюз

Може ли интеграционната общност да бъде възприемана като един от значимите фактори в утвърждаващия се полицентричен международен ред? Повече от сигурно, защото в съвременната глобална политика икономическите съображения са водещи, а ЕС формира най-големия пазар в света. При Европейския съюз са налични и другите елементи на глобалното лидерство, макар и по-слабо изразени, отколкото при САЩ – военен потенциал, който нараства през съюзническите отношения в НАТО; технологичен потенциал и политическа легитимност. Последният от тях (не и по-значение) се натрупва през дългата традиция на демократично управление в западноевропейските държави. Обогатява се през уникалния модел на тяхното обединяване, който се изгражда повече от шест десетилетия и формира специфична интеграционна общност. Тя се различава както от федеративните държави, така и от традиционните съюзи. Разбира се, в спецификата има и плюсове, и минуси. Например, сравнен с федерациите или унитарните държави, ЕС е много по-слабо централизиран и страните членки все още ревниво пазят своя суверенитет. Това затруднява най-вече изработването на обща външна политика. При сравнението с традиционните съюзи спецификата на ЕС откроява ползата от взаимодействието, което в интеграционната общност е изграждано с десетилетия и има значими резултати в икономически, политически и културен план.

При какви условия натрупаното умение и разбирането за общност може да стане ефективно и във външнополитически план. На първо място, през осъзнаване на необходимостта от глобална значимост на ЕС, както и през успешна реформа, за да нарасне ефективността на европейските институции, ангажирани с външна политика. Реформата е съвременното предизвикателство пред ЕС, защото се налага да бъдат хармонизирани интересите на увеличения брой държави членки, да се очертае визията за бъдещето на интеграционната общност, дори да се променят конкретни управленски практики. По-конкретно вземането на решения в Съвета на ЕС, което в най-голяма степен кореспондира с външната дейност. Тези идеи активно се обсъждат в публичното пространство, управленските среди и експертните общности в страните членки в края на второто десетилетие на XXI век. Отчита се необходимостта от въвеждане и на квалифицирано мнозинство при взимане на решения в Съвета, което е регламентирано по договор. Реалните ре-

зултати обаче са забавени от поредицата кризи (финансова, бежанска, политическа), през които преминава интеграционната общност. Усилията са изместени от вътрешнополитически съображения и конюнктура в държавите членки и поредица от избори – национални и за нов Европейски парламент. Въпреки това в последните две години активно се обсъждат предложения за обща европейска отбрана и европейски дигитален режим и данъци (направени от Франция). Има и реални инициативи, чрез които ЕС отстоява своите интереси и глобална значимост чрез специфична позиция, отхвърляща искането на САЩ за налагане ембарго на Иран, заради неговата ядрена програма. Друг казус, в който може да се открои специфична и силна позиция на ЕС, както и постигането на общо външнополитическо решение (подкрепено от всички държави членки през 2018 г.), е търговският конфликт със САЩ заради налагането на по-високи мита на европейски стоки, внасяни в страната. Появяват се и различни – европейски разбирания (най-вече от Германия) за стратегическо партньорство с Русия.[14]

Тези и редица други външнополитически инициативи показват специфичен подход и целенасочени усилия Европейският съюз да се впише в полицентричния международен ред като значим фактор. Поради спецификата на интеграционната общност това определено става по-бавно, но не е по-малко устойчиво. По-бавно, защото външнополитическите инициативи са в сферата на междуправителствения подход, решения за тях се вземат с единодушие и трудно се съвместяват външните интереси на държавите членки. Устойчиво, защото геополитическите подходи, с които се очертава сфера на влияние и глобална значимост, отдавна присъстват в развитието на ЕО/ЕС – най-вече чрез разширяването. От началото на 70-те години на XX век до съвременността има осем разширява-

[14] Спецификата на германската позиция се изявява дългосрочно чрез енергийната политика и по-конкретно изграждането на Северен поток 2. Много отчетливо е заявена и по време на 55-тата конференция за сигурност (15 – 17 февруари 2019 г.), която се провежда ежегодно в Мюнхен. Именно на този световен форум за сигурност се изявяват съществени различия между САЩ и Германия относно отношенията с Русия. Това води до разделение в общността, защото част от страните членки гравитират към САЩ (Великобритания, Полша, Румъния). По-подробно вж: Munich Security Report 2019, The Great Puzzle. Who Will Pick Up the Pieces?;
https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/1026416/mod_resource/content/1/MunichSecurityReport2019.pdf

ния в геополитически контекст.[15] Различни са и мотивите (политически или икономически), с които се осъществява всяко едно от тях. По време на Студената война разширяванията са три, а след нея, за по-малко от три десетилетия, ЕО/ЕС се разширява пет пъти.[16]

Геополитическите измерения на разширяването през XXI век възникват в контекста на пространствените интереси и политики на Европейския съюз, насочени към държави и региони в съседство. Разбира се, повлияват се и от процеси, които не са пряко свързани с тези региони, но имат отношение към ролята на ЕС в значими за съвременната международна среда конфликти (Близкия изток, Северна Африка) и участието в тяхното управление. Чрез разширяването към съседните региони обаче най-пряко и най-устойчиво се изграждат нови сфери на влияние, нараства геополитическият потенциал на интеграционната общност и нейното стратегическо присъствие в глобалната политика. Тези измерения се наблюдават във всяко едно от разширяванията през 2004, 2007 и 2013 г., защото чрез тях се разраства сферата на влияние на ЕС на изток и югоизток. При първите две разширявания се приемат държави, принадлежали към Източния блок, и стратегически се прониква в постсъветското пространство (през 2004 г. към ЕС се присъединяват балтийските държави – Литва, Латвия и Естония). С приемането на България и Румъния през 2007 г. се създава завършено и затворено териториално пространство (от Балтийско до Бяло море), с което геополитически се ограничава руската намеса в европейската политика. Геополитическите измерения на разширяванията на ЕС се развиват и задълбочават чрез източното партньорство, което става по-активно

---

[15] Когато разширяването на ЕО/ЕС се разглежда в геополитически контекст, акцентът е върху променените граници и пространствени измерения на общностите и съюза, затова броят е осем, защото влизането на бившите източногермански територии след обединението през 1990 г. променя територията и географията. Чисто формално – от гледна точка на регламент и институционални процедури на разширяването, включването на Източна Германия е специфичен случай, който не следва утвърдената практика и логично може да бъде оспорено като отделен етап.

[16] Първото разширяване е през 1973 г., когато влизат Великобритания, Дания и Ирландия; второто е през 1981 г. с Гърция, а третото – 1985 г. с Испания и Португалия. Веднага след края на Студената война ЕО се разширяват към Източна Германия (1990 г. – след обединението). През 1995 г. в ЕС влизат Австрия, Швеция и Финландия – държави със статут на постоянно неутрални в блоковото разделение. Голямото шесто разширяване с десет държави е през 2004 г. След него – през 2007 г., се присъединяват България и Румъния, а през 2013 г. – Хърватия.

през второто десетилетие на XXI век. Тогава се активизират отношенията с Украйна, Грузия и Молдова и през 2014 г. трите страни подписват Споразумения за асоцииране. Русия възприема това като стратегическо предизвикателство и навлизане в нейна сфера на влияние, защото така се третира постсъветското пространство в приетите стратегически документи (външнополитическата концепция и Военната доктрина). Показателни за руската позиция са и конфликтите в Грузия (2008) и Украйна (2014), които започват и заради категорично заявената прозападна ориентация на двете страни и тяхното желание да се присъединят към НАТО и ЕС.

В югоизточното направление също се изгражда устойчива сфера на влияние на ЕС освен чрез разширяването с България и Румъния (2007) и с Хърватия (2013). Приемането на последната има видими геополитически измерения не само чрез променените пространствени измерения на Съюза, но и през осъществяването на стратегически контрол над Адриатика и „капсулиране“ на Западните Балкани, чрез превръщането им в обградена от страни членки и „затворена“ територия. Именно в контекста на сигурността геополитическите подходи и съображения стават по-състоятелни и е логично те да се активират при засилващо се стратегическо съперничество между различните центрове на сила (полюси). Самото създаване на инициативата „Западни Балкани“ през 2000 г. ѝ придава подчертан геополитически смисъл на обособено пространство, към което Европейският съюз има траен интерес и устойчиви ангажименти за стабилизиране. Те са заявени дори преди обособяването на специфичен субрегион, чрез намесата и управлението на конфликтите в постюгославското пространство (Костов, 2015). От началото на новия век стратегическите съображения се запазват, стабилизирането на региона се активизира и политиката на Европейския съюз към Западните Балкани става устойчива, но с променлив интензитет.

Перспективата за разширяване

В перспективата за разширяване на ЕС могат да се открояят три водещи географски направления, в които вече е заявена определена геополитическа активност, макар и с различен интензитет. Подредени в обратен ред на перспективата за разширяване, те са към Турция, на изток към постсъветското пространство (Украйна, Грузия и Молдова) и към Западните Балкани. Чрез първото направление – към Тур-

ция – определено растат възможности за по-глобална роля на ЕС. Тя се натрупва през устойчиво стратегическо партньорство с един безспорен регионален фактор в Близкия Изток и по-активно ангажиране с управлението на конфликтите в размирния регион. Тези конфликти определено са дългосрочни и в следващите две, дори три десетилетия ще влияят активно на международната среда, защото причините, които ги предизвикват, имат глобални измерения и последици. Близкоизточните конфликти са проекция на съперничеството за ресурси и са пряко свързани с цивилизационно противопоставяне. През тяхната призма най-пряко се осъществява противопоставянето на терористичните заплахи и ислямския фундаментализъм. Конфликтите в региона предизвикват мащабни бежански вълни, а те по своеобразен начин формират Глобалната Умма. Тя се разраства чрез емигрантските потоци и се локализира предимно в европейските държави членки на ЕС.

Именно през военната динамика в Близкия Изток се променя структурата на международната среда и все по-отчетливо се очертава нейната полицентричност. Факторите, които влияят върху тези конфликти, формират свои сфери на влияние в региона и бавно, но устойчиво се заявяват като нови центрове на сила в международните отношения. Заради това ЕС не трябва да остава извън близкоизточната динамика и в този контекст стратегическото партньорство с утвърден вече регионален фактор като Турция разширява възможностите за по-активно участие в „голямата“ политика. Разбира се, в това направление има твърде много предизвикателства. Те са повлияни най-вече от вътрешната политика на Турция и по-конкретно от режима на президента Таип Ердоган, който поставя на изпитание и европейските ценности, и европейските институции (Хинкова, 2018). Точно тази политика води до „замразяване“ на преговорите за присъединяване на Турция към ЕС и дори до препоръки (в началото на 2019 г. отиващият си Европейски парламент приема резолюция) те да бъдат прекъснати.

Това обаче е твърде крайна стъпка и тя не обслужва геополитическата значимост на Съюза, защото диалогът Европейски съюз – Турция е повлиян от глобални фактори и процеси, които надхвърлят темпоралните граници на един режим. Това означава, че управлението на президента Ердоган, особено в условията на запазен изборен цикъл, има по-свита перспектива от глобалните предизвикателства, които „излъчват“ регионите в съседство с Турция – Балкани, Близък Изток, Северна Африка и Средна Азия. Именно тези региони са важни за стратегиче-

ския потенциал и геополитическото влияние на ЕС. Те „излъчват“ и най-големите бежански вълни, а това много пряко засяга единството и стабилността на Съюза. Тези реалности налагат много прецизен подход към европейската обвързаност с Турция. Те изискват и търсене на различни, гъвкави и дипломатични форми, за да се запази активният диалог и да продължи изграждането на стратегическо партньорство. Посочените съображения налагат отворена перспективата за взаимодействие между Европейския съюз и Турция. В нея със сигурност ще има „пулсиране“ (ще се редуват засилване и затихване), но в дългосрочна перспектива тя е целесъобразна за присъствието на ЕС в световната политика.

Второто направление на геополитическите предизвикателства през XXI век очертава също пулсираща перспектива за разширяване към Източна Европа и по-конкретно към постсъветското пространство. Пулсираща, защото се характеризира с активизиране и затихване, а освен това е подвластна на динамиката в отношенията Европейски съюз – Русия. Оценката на източната политика на ЕС много често е интерпретирана емоционално и полюсно, а аргументите е целесъобразно да се натрупват през стратегически съображения. Те кореспондират с проблема сигурност и очертават ограничената перспектива за второто направление, защото неговото активизиране може да предизвика силна и устойчива конфронтация с Русия. Има достатъчно примери за тази зависимост – грузинската война (2008) може да се обвърже с готовността на НАТО тогава да отправи покана към Грузия за присъединяване. Украинската криза (2014) и анексията на Крим са още по-красноречиви примери, обвързани с геополитически предизвикателства в политиката на разширяване на ЕС към постсъветското пространство. Тези предизвикателства са устойчиви и дългосрочни, защото в това направление Русия много твърдо отстоява своите геополитически интереси.

За ЕС второто направление за разширяване също е възможност да изгражда потенциал на глобален фактор, но това едва ли ще е успешно през остра конфронтацията с Русия. Определено непрецизно в стратегически контекст е поставянето на външнополитическата ориентация на Украйна в дилемата – ЕС или Евразийски съюз. Да, така се гарантират по-силни геополитически позиции на евроатлантическите съюзници в Черноморския регион, но те са напълно минимализирани след загубата на Крим. Поради своята география и история Украйна е много подходяща да съвместява две активни външнополитически на-

правления (на запад и на изток). Такъв гъвкав подход има основание в съседството с Русия, която след 2007 г. устойчиво натрупва външнополитически потенциал. С анексията на Крим руското политическо ръководство отправя стратегическо предизвикателство към ЕС и НАТО и създава реалности, които не могат да бъдат пренебрегнати. Те отразяват геополитическата значимост на Черноморския регион в руската външнополитическа и военна доктрина и намеренията за контрол в това пространство с всякакви средства.

Не без значение е, че руският външнополитически потенциал нараства и през активното участие в управлението на конфликтите в Близкия Изток (най-вече в Сирия). Там Русия е един от водещите фактори и определено очертава своя сфера на влияние. В региона се моделира своеобразно и разбира се, неоднопосочно стратегическо взаимодействие на Русия с водещите регионални фактори (Турция, Иран, Саудитска Арабия) и със САЩ. Руските дипломатически и военни ангажименти в Близкия Изток се обвързват и с активно изграждане на енергийни комуникации за пренос на руски газ (съвместно с Турция) и в договарянето на глобалните цени на енергийните продукти (с водещи производители сред арабските държави). Амбициозната руска политика в региона е още една причина отношенията Европейски съюз – Русия да се насочат към стратегическо съвместяване. Чрез него общността може да разширява своите ангажименти в близкоизточния процес; да натрупва глобален стратегически потенциал (именно това не е реализирано в досегашното развитие на регионалните конфликти в Ирак, Сирия, Йемен); и да съвместява своите геополитически амбиции, очертани по-горе в първото направление. През тази целесъобразност се ограничават възможностите за източното разширяване на ЕС, поне в следващото десетилетие. Освен това страните, които могат да бъдат включени в него (Украйна, Грузия, Молдова), са политически нестабилни, не могат да контролират напълно своята територия (заради сепаратизма в Източна Украйна, Южна Осетия и Абхазия) и трудно могат да изпълнят критериите и изискванията за членство в ЕС.

Третото направление, в което разширяването на ЕС има отчетливи геополитически измерения, е към Западните Балкани. В края на второто десетилетие на XXI век то е с най-широка перспектива в средносрочен план (10 – 15 години), защото ЕС активно и дългосрочно участва в стабилизирането на региона и насърчава (с икономическа подкрепа и политически изисквания) демократичния преход на балканските дър-

жави. Геополитическите измерения на разширяването на ЕС към Западните Балкани се формират от динамиката вътре в региона (етнически конфликти, гранични проблеми, политически кризи) и активните и многопосочни външни интереси (Шикова, 2018). Последните изявяват намеренията и възможностите на Русия, Турция, САЩ и Китай да формират свои сфери на влияние в това направление. Четирите държави имат устойчиви геополитически амбиции към Западните Балкани и в политиките им, в определени етапи, „пулсират“ антиевропейски нагласи и подходи. Те са с различен интензитет и продължителност, но определено формират геополитическо съперничество. Важно е да се подчертае, че външните интереси и влияние на регионални и глобални фактори имат дългосрочно присъствие в Западните Балкани и определено въздействат върху скоростта на разширяване на ЕС в това направление. И макар то да е най-перспективното за очертаване на устойчива сфера на влияние, европейските институции и политики са изправени пред изпитания и затруднения, които налагат завишени изисквания и забавена скорост.

Политиката на разширяване е стратегически важна за ЕС, но тя е тясно обвързана с реформата на самата общност и възможностите да приема нови страни. Тази обвързаност създава дилема между реформа и разширяване и поставя въпроса как те могат да се съвместят. Най-целесъобразният отговор се моделира от стратегически и геополитически съображения, а това означава, че на преден план се извеждат сигурността и глобалната значимост на ЕС. Ако реформата погълне цялата енергия на общността, се свива ролята на ЕС като фактор в международните отношения и очертаването на устойчиви сфери на влияние остава на втори план. Ако двата процеса се паралелизират, се забавя скоростта на всеки един от тях, но това е по-балансираната перспектива. При нея надделяват стратегическите аргументи и качеството тежи повече от скоростта, като аргумент за разширяване.

Скоростта на разширяването във всяко от очертаните три географски направления се забавя и поради съперничеството с други значими фактори в съвременните международни отношения. Именно то прави геополитическите измерения на разширяването активни и дългосрочни. С повече или по-малко отворена перспектива в различните направления остават заявените желания, активният диалог и преговорите за присъединяване. Кога те ще приключат успешно, е трудно да се прогнозира в конкретни срокове, защото в края на второто десетилетие на XXI век

много по-видима е идеята и готовността за разширяване, а не крайният резултат. Това може да носи разочарование на страните кандидатки, но всъщност е стимул за видими реформи, реални резултати и устойчива демократизация в тях. За самия ЕС е отговорност и стратегическа цел, която увеличава неговото влияние и роля в световната политика.

Библиография

Хинкова, С. Дипломация и политика в международните системи „Метерних“ и „Реалполитик“. София: Издателство на НБУ, 2012.

Хинкова, С. Стратегически подходи на ЕС в Югоизточна Европа. – В: Балканите през второто десетилетие на XXI век. Проблеми, предизвикателства, перспективи. (ред.) А. Костов. София: Парадигма, 2015.

Хинкова, С. Формирането на Двуполюсния свят. София: Издателство на НБУ, 2016.

Хинкова, С. Геополитически предизвикателства пред ЕС. – В: Европа на кръстопът. Западни Балкани. (ред.) Т. Калейнска. Велико Търново: Европейски информационен център, 2018.

Хинкова, С. Геополитически предизвикателства в Западните Балкани. – В: Съединението прави силата. (ред.) И. Шикова и др. София: УИ Св. Климент Охридски, 2018.

Munich Security Report 2019. The Great Puzzle. Who Will Pick Up the Pieces. https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/1026416/mod_resource/content/1/MunichSecurityReport2019.pdf и https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/munich-security-conference/ , посетени на 25 февруари 2019

PERSPECTIVES OF THE EUROPEAN ENLARGEMENT PROCESS – BETWEEN REFORM AND CRISIS

Prof. Andrej Lepavcov, PhD
Institute for Social Research MK 91
Skopje, North Macedonia

Abstract

The European Union has gone through several crises in the past decade, which showed the divides and the need for reforms. The enlargement process did not stop, but is slowed due to the level of preparedness of the Western Balkans counties and the lack of consensus between the EU Member States. Additional concerns are present due to the different views of the largest members stated and their calls for a multi-speed Europe. The space for enlargement which would be left for the new EU Commission is getting narrow, in times where the EU elections and Brexit are raising tensions and uncertainty. What should be the answer of the Western Balkans countries?

Key words

Enlargement, Western Balkans, European Union, reforms.

As the topic of the enlargement became visible again in the recent years, many questions and concerns arise when we think how this process should be accelerated and continued. In these times of constant crises and lack of real leadership in the European Union, it is good to go back some years and think about the serious challenges which the European Union faced in the past, starting from the Greek debt crisis, Ukraine's civil war, migrant crisis, Brexit, the rise of the anti-EU political movements, continued Russian meddling, American turn to themselves and shaken Euro-Atlantic ties, and the East and West divide inside the European Union itself. The European Union has struggled to deal with all of these issues and its consequences, but

always paid the high political and financial price for its complicated internal setting and diverse opinions.

Thanks to Brexit, one of the still pending issues in this basket of challenges, the value of the European project is coming into a full view. For an average European, the technical details of the economic integration have been invisible to the naked eye, and they haven't been well presented to the ordinary EU citizens. Far too few Europeans know in any detail what the EU contributes to their lives.

he EU governments have long resisted reform of its 60-year-old mechanisms. Now the pressures for change are intensifying. In economic terms, Europe is doing well, and continues to quietly chalk up cooperation and consensus on innumerable fronts. But politically it is still in trouble, with extremist politicians who are snapping the heels of the mainstream parties, expecting the results of the 2019 European elections.

In 2018, the new Enlargement Strategy for the Western Balkans[17] was presented, and a EU-Western Balkans Summit was held in Sofia, fifteen years after the last one in Thesasaloniki, confirming the European future and commitment for the Western Balkans. With rounding up the first phase of the so-called Berlin process with the meeting in London, it showed that the level of intensity of meetings was high, but this situation doesn't mean that there will be automatic advancement in the enlargement process.

On the contrary, we have the Commission which is at the end of its mandate, and is trying to convince some Member States that the enlargement should continue, despite the ongoing issues like Brexit and migration. So it's still unclear what the real intensity of this re-engagement is, and whether the EU will finally use more of its transformation power for the Western Balkans region.

The Berlin Process[18] was and still is one of the tools for transformation, reaching the end of the five-year circle. The main aim of this process was to make an additional real progress in the structural reforms, to help solve bilateral and internal issues, and reconciliation between the societies in the region. The Berlin Process happened in a time when some EU Member States turned to themselves, dealing with the above-mentioned crises in and outside EU, and deeply divided regarding the migration.

[17] https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en

[18] https://berlinprocess.info/

The process was a positive wind which dynamized the regional cooperation, announced and formed a couple of new regional initiatives, as the Civil Society Forum, Youth Cooperation Office, Transport Secretariat and others, which partially increased the level of confidence of the Western leaders towards the leaders coming from the Western Balkans.

Being fully aware of the connectivity gaps in the Western Balkan region, a connectivity agenda[19] was created with a renewed focus on investment to fulfill the infrastructural gaps in the region, being complementary with the development challenges in line with the fulfillment of the Copenhagen criteria[20]. The aim is the energy and transportation network of the Western Balkans to be timely "plugged" in the adequate networks of the European Union countries.

This money flow in the amount of 1 billion euro was secured from the Instrument of Pre-Accession[21] (IPA II – which countries have been using poorly) and the International Financial Institutions, with national budget contributions. This amount of financial support is supposed to be "seed" money (!?), so that countries could proceed with the investment cycles in transport and energy infrastructure. As an example, only Macedonia invested around 1 billion euro in building new highways in the past 7-8 years, to continue in projected infrastructure plans in transport and energy.

Basically, the EU did not secure financial funds and resources to make a real impact and neutralize the devastating years of transition and communist rule, which besides the hostilities among the countries, made a poor impact on regional connectivity. Additionally, despite the effort of the national budgets of each country to spend the maximum on infrastructural development, a recent report from IMF[22] stresses that at the current rate of progress, it would take more than 30 years to reach the average level of capital stock per capita of EU countries. The same report notes the infrastructural gap of the Western Balkans to be at the level of 50 % of the EU average.

Besides the connectivity agenda, an additional initiative was announced, i.e. the creation of the Regional Economic Area[23] (REA) among the six West-

---

[19] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/connectivity-agenda-2018-sofia-summit.pdf

[20] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

[21] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

[22] https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/reo/2015/eur/eng/pdf/erei_sr_030915.ashx

[23] https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/24/regional-economic-area-conceptualization-implementation/

ern Balkan countries and its multi-annual Action plan agreed at the Summit in Trieste. The aim was to make a deeper transformation and impact on the improving of the regulatory framework in the region, to develop an area where goods, services, workers, and investments can move all across the Western Balkans, improving the region's investment climate, mobility and digital integration agenda.

This initiative has been unclear since its promotion, despite the proclaimed good intention for the malfunctions of the region. While waiting for the implementation of the action plan to happen, unfortunately there will be no more workers left in the region, because they are massively leaving the region and looking for jobs, primarily in Germany, but also in other EU countries. It's worrying that even some EU countries' embassies in the Western Balkans stimulate brain drain, by giving free courses in their respective languages, especially to medical personnel. The brain drain, and the exodus of the qualified workers is reaching it peaks, stimulated by the record number of working permits[24] issued by the EU member countries.

The Berlin Process has brought attention and support for the situation on the Western Balkans, but the real situation hasn't changed much on the ground. It is good to have in mind that the Berlin Process is just an intergovernmental platform, with no institutions, nor a structured budget, and have showed a limited capacity for changing the Western Balkans societies. Some infrastructure has been improved, but, politically, the main issues among most of the Western Balkans countries have remained and have not improved. As a new Commission is expected to be formed in the autumn, there is not a new proactive approach for the 6 countries of the Western Balkans, with a stronger and more innovative commitment, even in some form of a new reshaped Berlin Process.

Need for a transformation with results

The resolving of the economic, social and political problems in the Western Balkans never took the desired dynamics to achieve a substantial change. First, it's the economies that are not producing enough economic growth and development. Despite the good performances during the period of 2000-2008, with solid growth numbers, this trend was not sustainable.

[24] https://europeanwesternbalkans.com/2018/09/01/requests-german-working-visas-double-2018/

Enlarging the economic exchange with the EU countries brought some EU capital in the region, but fostered domestic consumption and had a limited influence on the modernization of the economies. Additionally, there was no sufficient job creation, industrialization, and trade deficits and public and private debts rised[25].

Other negative trends seem to be rather static and increasing. The poor environmental awareness, followed by the low standard of the citizens, brings a highly polluted region, with enormous air pollution. Wood fuel is still a primary source of heating, which makes deforestation a serious issue, changing the landscape. Low demography, as a European trend, hits strongly the Western Balkans, and combined with the economic migration, makes the demography prognoses quite frightening.

What should be the answer of the Western Balkans countries? Of course, there are many ideas and possible scenarios, but all of them seem difficult to be realized in these challenging times for Europe.

One of the things that the Western Balkan leaders should maintain is the good communication with the European Commission and they should establish new links with the next one (mandate 2019-2023). The momentum of the awareness of the need for an integration of the Western Balkans has to be maintained, but the Western Balkan governments have to keep and increase the administrative capacity, which leads the process, taking into consideration that it lasts too long. Also, the Western Balkans leaders have to overcome old atrocities and be careful with statements which do not contribute to the confidence building in the region. They have to understand that they should give quite a bit of their political credit to the process of finalizing the conflicting Western Balkan puzzle, and not calculate that their successors will do the job for them. The European Union will not accept countries which still have unsolved disputes with their neighbours.

All the enlargement strategies will be irrelevant, if the economic prospects of the Western Balkans countries don't improve and reach the EU living standards. Financial assistance needs to be increased, and the countries' internal drivers of growth, like infrastructure, should be reinforced with investment in education, research and development, support for small and medium enterprises, digitalization and establishing solid health and social infrastructure.

---

[25] Bonomi, M. and Reljić, D. (2017). The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far. Stiftung Wissenschaft und Politik (the German Institute for International and Security Affairs, SWP) December 2017.

The need for institutional capacity reinforcement and better public administration management is reaching out to the political leaderships governing the countries. An increase of the institutions professionalization percentage and less influence of the ruling elites is crucial for building fair and efficient administration, with less turbulence after every election cycle. As an example, the State Election Commission of Macedonia, from the 2016 elections, was changed from being professional to be filled only with political party representatives.

Reality check and transformation efforts

Despite the conditionality and the "carrot and stick" model, introduced after the last enlargements, the European Union cannot deliver even when the time for "the carrot" has come, due to deep divides and ongoing Brexit and migrant crisis. Several EU Member States practically oppose the enlargement at the meetings of the European Council, when important decisions have to be finalized, by relativizing the vocabulary and avoiding strong commitment with deadlines. This comes parallel with the unfinished debate regarding the need for a multi-speed Europe, and the French President Macron's[26] constant demand for internal reorganization of the European Union, asking for a real reform and better functioning of the European Union, before any enlargement happens. On the other side is Germany and Chancellor Merkel, who supports the enlargement and shows more sensibility for the Western Balkans. One of the points Merkel made, aware by the negative impact of the enlargement delay, was when she condemned the initiatives for changing borders[27] between Serbia and Kosovo, as a solution for their dispute. This would be a precedent and would kill the principle of non-changing of borders, which keeps the peace in the Balkans.

This divide on the enlargement puts Germany and out-going European Commission in the pro-enlargement trench, and France, leading a couple of other counties, in the against-enlargement trench. After Macedonia signed the treaties with Bulgaria and Greece, they finally fully joined the pro-enlargement trench, which was a substantial reinforcement, as countries coming from the region. This year, with the European elections and the change

[26] https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/

[27] https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/

of the European Commission, Macedonia and Albania will wait for the last attempt to be given a start of the negotiation process, pushed by the out-going European Commission, Serbia and Montenegro will become more nervous due to the slow dynamics of the negotiation process, and Bosnia and Herzegovina and Kosovo will stay in the limbo zone, even without a tentative timeline for membership talks.

It still remains highly uncertain how during the next composition of the European Commission (2019-2023), the enlargement will be reenergized. Obviously, in this term, again there will be no enlargement, and there is no need anybody to say that at the beginning of the mandate, as President Junker did. But all the results which marked the enlargement, the most successful EU policy until today, after the EU elections and the formation of the new Commission will reconfirm its commitment to a merit-based predictable accession process and express clear readiness to absorb "the remaining part of Europe" within its borders.

The EU will not be without the Western Balkans. It is the front yard, or the back yard of Europe, whatever. The door of the EU should remain open until the last country from the region enters it. We need continuous firm messages for the support of the EU in this regard. The integration to the EU is also important from a geopolitical context – a contribution to the long-term stability and prosperity of the country and the region. Good neighbourly relations and regional cooperation remain strategic goals and go hand in hand with the EU integration ambition.

Besides the rule of law as a crucial precondition, economy (meaning functional market economies and increased economic growth) and better transport links between the counties of the Western Balkans are needed to be ready to enter the EU. The EU has to build up an additional capacity, fighting the current challenges, but also to incorporate 6 new Member States, which have been confirmed to become EU members at some point.

Meanwhile, nations coming from the Western Balkans need to show maturity, build the trust among them by looking together in their European future and helping each other, and keep on delivering reforms in the key sectors for upgrading the standard of their societies. At the very end, this is what their citizens expect from them, and fully deserve during the years of transition.

Bibliography

Mateo Bonomi, 2018, CIFE Policy paper No.77

International Monetary Fund (2018). Public Infrastructure in the Western Balkans Opportunities and Challenges. Departmental Paper Series. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/02/07/Public-Infrastructure-in-the-Western-Balkans-Opportunities-and-Challenges-45547.

EU HR/VP, (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Retrieved from https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

European Commission (2018). A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 6.2.2018 COM 65 final. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/- files/communication-credible-enlargement- perspective-western-balkans_en.pdf.

Bonomi, M. and Reljić, D. (2017). The EU and the Western Balkans: So Near and Yet So Far. Stiftung Wissenschaft und Politik (the German Institute for International and Security Affairs, SWP) December 2017. Retrieved from https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-andthe-western-balkans-so-near-and-yet-so-far/

Sanfey, P. Milatović, J and Krešić, A. (2016). How the Western Balkans can catch up. European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper No. 186. Retrieved from https://www.ebrd.com/news/ 2016/how-the-western-balkans-can-catch-up.html.

Regional Cooperation Council, (2017). Balkan Barometer 2017. Retrieved from https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf

Regional Cooperation Council (2018). Study on Climate Change in the Western Balkan Region. SEE2020 Paper Series. Retrieved from https://www.rcc.int/- pubs/62/study-on-climate-change-in-the-western -balkans-region

Sanfey, P. and Milatović, J. (2018). The Western Balkans in transition: diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy. Background paper for the Western Balkans Investment Summit, hosted by the European Bank for Reconstruction and Development. Retrieved from www.ebrd.com/documents/eapa/western-balkans-summit-2018-diagno.

7. Regional Cooperation Council, (2017). Balkan Barometer 2017. Retrieved from https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf
8. Regional Cooperation Council (2018). Study on Climate Change in the Western Balkan Region. SEE2020 Paper Series. Retrieved from https://www.rcc.int/- pubs/62/study-on-climate-change-in-the-western -balkans-region
9. Sanfey, P. and Milatović, J. (2018). The Western Balkans in transition: diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy. Background paper for the Western Balkans Investment Summit, hosted by the European Bank for Reconstruction and Development. Retrieved from www.ebrd.com/documents/eapa/western-balkans-summit-2018-diagno.

ЕВРАЗИЙСКИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ СЪЮЗ – КОНКУРЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В РАЙОНА НА ИЗТОЧНОТО ПАРТНЬОРСТВО

доц. д-р Мариета Рабохчийска
Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
Юридически факултет

Резюме

След разпадането на СССР през 1991 г. Русия усилено търси начини да приобщи отново новите независими републики. Шест от тях (Армения, Грузия, Азербайджан, Украйна, Молдова и Беларус) са част от инициативата „Източно партньорство“, която Европейският съюз предприема през 2009 г. в по-широкия контекст на своята политика за съседство. Амбицията на президента Путин да реинтегрира част от постсъветското пространство намира израз в създадения през януари 2015 г. Евразийски икономически съюз (ЕИС) – нова форма на икономическо сътрудничество между Русия, Беларус, Казахстан, Армения и Киргизстан по модела на Европейския съюз с цел създаване на евразийски вътрешен пазар. А може би и опит за евразийска интеграция и дори за нейното задълбочаване? След сблъсъка между ЕС и Русия по повод Украйна ЕИС се възприема на Запад като геополитически инструмент за консолидиране на руската постсъветска сфера на влияние. Страхът от руска доминация и търговските спорове между държавите от Евразийския съюз възпрепятстват напредъка към постигане на икономическите му цели. От своя страна, ЕС отказва да признае ЕИС като легитимен партньор, докато Русия не изпълни ангажиментите си по Минските споразумения за Украйна.

Ключови думи

ЕС, Евразийски съюз, Източно партньорство, конкуренция, сътрудничество

Особености на евразийската интеграция

Европейският интеграционен модел, който започва пръв по време в Западна Европа след края на Втората световна война и чието функциониране се свързва с наличие на наднационални институции, логично се възприема като (единствен) нормативен пример за други държави извън Европейския съюз. Понятието „регионална интеграция“ обаче е надхвърлило пределите на ЕС, тъй като групи от държави в Южна и Източна Азия, в Латинска и Северна Америка, както и от бившия Съветски съюз, предлагат алтернативи най-вече на икономическа интеграция.

Според М. К. Асанбеков евразийската интеграция може да се определи като закономерен процес, обусловен от географски, исторически, икономически и геополитически фактори, на обединение на бивши републики на Съветския съюз в междудържавен съюз с наднационални институции на управление (Искаков, 2014).

След разпадането на Съветския съюз през 1991 г. балтийските държави решават да се присъединят към ЕС, а останалите бивши членове на СССР започват да създават различни регионални международни организации в постсъветското пространство. Някои автори окачествяват всички форми на сътрудничество (включително Общността на независимите държави – ОНД, Организацията на Договора за колективна сигурност – ОДКС, Шанхайската организация за сътрудничество – ШОС (с участието и на Китай), Организацията за централноазиатско сътрудничество, Организацията за демокрация и икономическо развитие – ГУАМ) като интеграционни проекти или образувания (Podadera Rivera, Garashchuk, 2016).

Всъщност, когато става въпрос за опити за евразийска икономическа интеграция, трябва да се отбележи, че ОНД (и в частност Русия) предприемат редица стъпки в тази посока. Първата крачка е направена през септември 1993 г., когато държавите от ОНД подписват Договор за създаване на икономически съюз. Той предвижда постепенно преминаване през етапите на създаване на зона за свободна търговия, митнически, платежен и валутен съюз, за да се формира общ пазар на стоки, услуги и капитали. Тогава Русия, Украйна и Беларус не ратифицират договора и той остава без приложение. След този неуспех за икономическа интеграция в рамките на ОНД следват инициативи за сътрудничество между по-тесен кръг от държави, а именно: митнически съюз (1995 г.), Евразийска икономическа общност (2000 г.), Единно иконо-

мическо пространство (2003 г.). В резултат е постигната единствено частична либерализация на търговията, но не и митнически съюз или общ пазар. През 2010 г. Русия, Беларус и Казахстан (трите държави, решили да осъществяват по-тясна интеграция помежду си) правят нов опит с пускането в ход на митнически съюз, а през 2012 г. – на Единно икономическо пространство, в което да се установи общ пазар. Междувременно през октомври 2011 г. осем държави от ОНД подписват споразумение за свободна търговия. От 2015 г. започва да функционира Евразийският икономически съюз (ЕИС).

От самото начало евразийската интеграция е насочена към постигане на напреднали и дълбоки форми на регионални интеграционни обединения от икономически характер – митнически съюз и въз основа на него общ пазар и икономически съюз (Кембаев, 2016). Ж. М. Кембаев обаче я разглежда не само като икономически проект, а посочва, че нейното развитие от самото начало е предопределено и от военно-политически фактори. Така например чл. 6 от Споразумението за създаване на ОНД, подписано в Минск през декември 1991 г., предвижда, че сътрудничеството между държавите от ОНД има за цел установяването на общо военно-стратегическо пространство. Реализация на това намерение е подписването през май 1992 г. на Договора за колективна сигурност между девет държави от ОНД.

Още през 1994 г. президентът на Казахстан Нурсултан Назарбаев излиза с идеята за създаване на Евразийски съюз, чието предназначение е укрепване на стабилността и сигурността и провеждане на социално-икономическа модернизация. Може да се направи изводът, че фундаменталните цели на евразийската интеграция включват обезпечаване на регионалния мир и сигурност, всестранно насърчаване на икономическия растеж и на социалното благосъстояние на участниците в нея.

Развитието до момента и постиженията на евразийската (икономическа) интеграция са обект на справедлива критика. По мнението на И. Ж. Искаков интензивността и ефективността на интеграционните процеси в постсъветското пространство са с противоречив характер. В някои случаи структурите за многостранно сътрудничество се дублират от гледна точка на основни задачи и функции, а членският им състав се припокрива.[28]

[28] Като примери могат да се посочат: ОНД, ОДКС, ШОС, Евразийската икономическа общност, зоната за свободна търговия в рамките на ОНД.

Проблемите на евразийското сътрудничество се дължат на различни причини. Участващите държави са с различно ниво на икономическо развитие, с различна скорост на извършване на реформи, както и с различни политически режими. Разпадането на СССР и създаването на нови независими държави води до териториални спорове между част от тях, което също затормозява интеграционните процеси в региона, още повече че те се осъществяват именно между бивши членове на Съветския съюз. Въпреки подписаните споразумения между някои от държавите се водят търговски войни, които се отразяват на стокообмена им.[29] Значителната централизация на властта в държавите членки на Евразийския икономически съюз – например хетерогенността на неговия субектен състав, както и липсата на баланс между участниците, пречат на създаването в рамките на Съюза на ефективни наднационални институции, които да разполагат с реални правомощия за вземане на самостоятелни решения в полза на целия ЕИС. Не трябва да се забравя, че евразийската интеграция се развива в силно конкурентна среда и в условия на противодействие спрямо Русия на световни геополитически сили като САЩ, ЕС и Китай. След края на СССР правителствата на новите независими държави искат други варианти за политическо развитие и се преориентират към САЩ, Европа, Китай или Турция. В периода от 1995 до 2013 г. самата Русия търгува повече с Европейския съюз, отколкото с държавите от ОНД. В същото време опитите ѝ за установяване на нови икономически и политически връзки с бившите съветски републики могат не без основание да се окачествят като израз на нейното желание, а и възможности да си възвърне ролята на регионален хегемон. Това също се отразява върху развитието на интеграцията в постсъветското пространство, която до създаването на ЕИС съществува на хартия, без в действителност да представлява икономическа или политическа сила.

Могат да се разграничат две разбирания за естеството на евразийската интеграция – процес на разширяване на руската хегемония и опит за възстановяване на влиянието на бившия СССР (това е възприятие главно на европейските и американските политически кръгове) и открита форма на регионализъм спрямо съседните държави. Във всеки случай интеграцията в бившето съветско пространство не може

[29] Като такива спорове могат да се посочат „войната за захарта“ между Украйна и Русия, започнала през пролетта на 2014 г.; „войната за захарта“ между Русия и Беларус от 2005 г. и „войните за млякото“ между същите две държави от 2009 и 2010 г.

да избяга от характеристиката си на руски геополитически отговор на разширяването на Европейския съюз на Изток, както и на китайските експанзионистични намерения спрямо централноазиатските държави.

Създаване и характеристика на Евразийския икономически съюз

Сравнение между евразийската и европейската икономическа интеграция[30]

Днес Евразийският икономически съюз е с население от 182 милиона души и се разпростира върху 14% от земната територия. Както вече беше отбелязано, идеята за създаването му датира още от 1994 г., като във възгледите на президента на Казахстан ЕИС трябва да бъде съюз на равноправни независими държави, насочен към реализиране на националните интереси на всяка държава членка и притежаващ съвкупен интеграционен потенциал или накратко казано – да е форма на интеграция между суверенни държави. Към онзи момент предложението на Н. Назарбаев не е прието, но през октомври 2011 г. Владимир Путин, в кампания за предстоящите тогава президентски избори, се връща към проекта, който се превръща в една от главните му външнополитически цели. В статия, написана специално за вестник „Известия“, Путин разсъждава върху интеграционните процеси.[31] По думите му ЕИС е модел на мощно наднационално обединение, чиято непосредствената цел е постигане на тясна координация между икономическите и валутни политики на участващите държави и създаването на икономически съюз между тях. Евразийският съюз е открит проект, който ще послужи като отправна точка за задълбочаване на интеграционните процеси. Той няма за цел да възстанови Съветския съюз, а е с потенциал да се превърне в един от полюсите на съвременния свят и да играе ролята на ефективно свързващо звено между Европа и динамичния азиатско-тихоокеански регион. Изявлението на руския президент несъмнено потвърждава геополитическото значение на ЕИС. Предви-

[30] За много подробен и задълбочен анализ в тази връзка вж.: Blockmans, S., Kostanyan, H., Vorobiov, I. Towards a Eurasian Economic Union: The Challenge of Integration and Unity. CEPS Special Report No. 75, 2012, pp. 1 – 32.

[31] Статията, озглавена „Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня“, може да бъде прочетена на адрес < https://iz.ru/news/502761> (последен достъп на 30.04.2019 г.)

деното сътрудничество с Европейския съюз може да създаде условия за изменение на геополитическата и геоикономическа конфигурация на цялото пространство от Атлантика до Тихия океан и да има несъмнен позитивен глобален ефект.

Договорът за Евразийския икономически съюз е подписан на 29 май 2014 г. от Беларус, Казахстан и Русия и влиза в сила на 1 януари 2015 г. На следващия ден се присъединява Армения, а на 12 август 2015 г. – Киргизстан. ЕИС се основава на митническия съюз от 2010 г. и на Единното икономическо пространство от 2012 г. между трите първоначални учредителки. Това го превръща в трета фаза от руската концепция за евразийска икономическа интеграция в постсъветското пространство (Konopelko, 2016).

Договорът за ЕИС дава правната характеристика на новата структура – международна организация за регионална икономическа интеграция, която притежава международна правосубектност. Целта на образуването е създаване на евразийски вътрешен пазар със свободно движение на стоки, услуги, капитали и работна ръка, както и координирана, хармонизирана или обща политика в икономическите сектори, определени с Договора и международните договори в рамките на Съюза. В стремежа си към постигане на четирите свободи на движение ЕИС очевидно копира Европейския съюз.

В същото време ЕС и ЕИС се различават съществено по това, че последният не надхвърля икономическата сфера. Договорът за ЕИС не призовава към „все по-тесен съюз“, нито се позовава на споделени ценности. Политическата интеграция тук не е поставена като цел. Провеждане на обща външна политика не се предвижда, за разлика от външнотърговската политика, разписана в раздел IX на Договора. Всъщност амбициите на Русия да създаде по-всеобхватен Евразийски съюз срещат съпротивата на Казахстан и Беларус, които искат да го ограничат до икономическите въпроси. Същевременно Договорът за ЕИС не въвежда единна валута, отлага създаването на общ пазар за електроенергия за 2019 г., а на общ пазар за петрол и газ – за 2025 г. Пълната икономическа интеграция предполага хармонизиране на финансовата система с въвеждането на единна валута, унификация на икономическите политики на участващите страни и общи икономически институции. В случая на ЕИС първите две характеристики очевидно не са застъпени. Нещо повече, държавите членки изглежда не следват обща икономическа политика, а всяка провежда своя собствена политика спрямо страните от ЕС.

Регионалната интеграция и в частност ефективната икономическа интеграция под формата на митнически съюз и вътрешен пазар се нуждае от наднационални институции, които да управляват общите политики. Предходни опити за евразийска икономическа интеграция, като например митническият съюз от 1995 г., се провалят поради липса на механизми за прилагане. На този фон ЕИС е много по-добре подготвен проект с институционна система, която е частично моделирана по примера на Европейския съюз. По силата на чл. 8 от Договора за ЕИС органите на Съюза включват: Върховен евразийски икономически съвет (Върховен съвет), Евразийски междуправителствен съвет (Междуправителствен съвет), Евразийска икономическа комисия (Комисия) и Съд на ЕИС. Върховният съвет в състав държавни глави прилича на Европейския съвет на ЕС главно по това, че е най-висшият политически орган в Съюза, че определя общата посока и приоритети на развитие на интеграционния процес, както и че се произнася с консенсус. Междуправителственият съвет функционира на ниво министър-председатели и има ротационно председателство, по което напомня на Съвета на ЕС. Той разполага с правомощия в 10 области, които варират от прилагане и контрол за изпълнение на Договора за ЕИС до одобрение на бюджета на Съюза. В сравнение с него Съветът на ЕС (освен, че е в състав министри на държавите членки) има правомощия в много повече области и взема решенията си главно с квалифицирано мнозинство, а не с консенсус.

Евразийската икономическа комисия и Съдът на ЕИС могат да се определят като двете наднационални институции на Евразийския съюз. Комисията, състояща се от Борд и от Съвет, наподобява Европейската комисия по това, че е постоянният наднационален изпълнителен орган на ЕИС, който развива и прилага политиките и законодателството му. (Russel, 2017). Бордът се състои от общо 10 членове (по двама от всяка държава членка), наречени не комисари, а министри. Те се назначават от Върховния съвет за период от 4 години с възможно продължаване на мандата. Подобно на европейските комисари, членовете на Борда защитават интересите на Съюза, което се гарантира от изискването за тяхната независимост и от забраната да търсят и получават инструкции от правителствата на държавите членки. Бордът приема решения, разпореждания и препоръки с квалифицирано мнозинство или с консенсус. Съветът на Комисията е в състав заместник министър-председатели, приема решенията си с консенсус и може да отхвърли или измени решенията на Борда. Като регулаторен орган Комисията разполага с

наднационални компетенции в около 140 области. Тя гарантира протичането на евразийската интеграция и разрешава технически въпроси в рамките на ЕИС. Нейните функционални възможности обаче се определят като много по-ограничени на фона на правомощията, упражнявани от Европейската комисия (Blokmans, 2012).

Сравнявайки институционалните рамки, в които функционират ЕС и ЕИС, могат да се направят няколко извода: управлението на Евразийския съюз се характеризира с пирамидална структура в по-голяма степен; държавите членки на ЕИС са много внимателни при делегирането на правомощията си на наднационалните институции, които са с по-слабо изразен наднационален характер от тези на ЕС; сред институциите на ЕИС липсва евразийски парламент, което само потвърждава нежеланието на държави членки като Беларус и Казахстан да политизират интеграционния процес в ущърб на държавния им суверенитет.

Не може да се отрече, че Евразийският икономически съюз е създаден съгласно правилата на Световната търговска организация (СТО) и е конструиран по образа на ЕС. Има обаче съществени разлики с европейския интеграционен модел, които разкриват спецификата на ЕИС като форма на интеграция. Ако Европейският съюз включва държави с различна големина и геополитическа тежест, то евразийската интеграция се характеризира с икономическото и военно господство на Русия, около която е съсредоточен ЕИС. Последният се състои от държави, които са били част от една и съща държава – СССР, което означава, че в конкретния случай интеграцията се изразява основно във възстановяване на старите връзки. Акцентът се поставя върху държавния суверенитет, а интеграцията не е така ясно изразена и задълбочена като тази в рамките на ЕС.

Конкуренцията между ЕС и ЕИС. Векторните взаимодействия в района на Източното партньорство

Анализът на характера на евразийската интеграция, както и на политическата, икономическата и правна природа на Евразийския съюз, дава отговор на въпроса за параметрите на оформящия се в непосредствено съседство с ЕС актьор. Преди да се разсъждава върху измеренията на конкуренцията между двете интеграционни структури, е целесъобразно да се проследят последните развития и особености в от-

ношенията между тях и държавите от т.нар. „Източно партньорство“. Таблицата по-долу представя в обобщен вид участието през годините на шестте държави в структурите за сътрудничество, организирани и ръководени от Русия в постсъветското пространство.

Таблица 1

Участие на държавите от инициативата „Източно партньорство“ на ЕС в структурите за сътрудничество в постсъветското пространство

323334

Структури за сътрудничество/ форми на икономическа интеграция	**Украйна**[33]	**Молдова**[34]	**Армения**	**Азербай-джан**	**Грузия**[35]	**Беларус**	**Русия**
ОНД (1991) /Икономически съюз (1993)	X	X	X	X	X	X	X
Митнически съюз (1995)						X	X
Евразийска икономическа общност (2000)						X	X
Единно икономическо пространство (2003)	X					X	X
Зона за свободна търговия в ОНД (2011)	X	X	X			X	X
Митнически съюз (2010) Общо икономическо пространство (2012)						X	X
Евразийски икономически съюз (2015)			X			X	X

Видно е, че Грузия (с много ясно изразена евроатлантическа ориентация) и Азербайджан (противник на подкрепяната от Русия Армения) не са в близки отношения с Русия и не са изразявали интерес да участват

[32] Украйна е държава-учредителка, която обаче така и не ратифицира Хартата на държавите от ОНД и в този смисъл никога не е била член de jure. В резултат на анексирането на Крим от Руската федерация тя спира да участва в ОНД от 2014 г. и изтегля представителите си от всички ръководни органи, считано от 2018 г. От 1 януари 2016 г. Русия суспендира спрямо Украйна споразумението си за зона за свободна търговия в рамките на ОНД.

[33] През май 2018 г. Молдова официално получава статут на наблюдател към ЕИС, като тя е първата държава с такъв статут към Евразийския съюз.

[34] В резултат на руско-грузинската война от 2008 г. Грузия напуска ОНД, считано от 2009 г.

в ЕИС. Това обаче не означава, че Азербайджан е със стриктна външнополитическа ориентация към ЕС. На 7 февруари 2017 г. се откриват преговори по нов договор, а през юли 2018 г. двете страни се споразумяват по новите си приоритети за партньорство. Подобно развитие свидетелства за преодоляване на провокирания от Азербайджан застой в договорните му връзки с ЕС. Изоставен е вариантът за сключване на споразумение за асоцииране, във връзка с което през 2010 г. двете страни започват преговори, прекратени от Азербайджан през 2014 г.

През 2009 г. Европейският съюз предлага на Армения, Грузия, Молдова, Украйна и Азербайджан сключване на споразумения за асоцииране. Те съдържат клаузи за *Задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия* (ЗВЗСТ), което ги прави качествено нова стъпка в развитието на отношенията в сравнение с предходните споразумения за партньорство и сътрудничество. На 27 юни 2014 г. на тържествена церемония в присъствието на председателя на Европейския съвет Грузия, Украйна и Молдова подписват споразумения за асоцииране от ново поколение.[35] Тяхното предназначение е да задълбочат политическите и икономическите отношения на трите държави с ЕС, както и да доведат до постепенното им включване във вътрешния му пазар. Последното се осъществява в резултат от създаването на ЗВЗСТ, която в случаите на Украйна и Молдова се установява за преходен период от максимум десет години. Задълбочената и всеобхватна зона за свободна търговия е същностен елемент на договорите.

Тя отива отвъд класическите форми на икономическа интеграция, като предлага не само подобрени възможности за търговия и инвестиции, но и помощ за свързани с търговията реформи, които да допринесат за икономическото възстановяване, растежа и по-доброто включване на икономиката на съответната държава в световната. Клаузите относно ЗВЗСТ обаче не са съвместими с членство в ЕИС, което води до „сблъсък на двата интеграционни проекта“(Kansikas, 2015).

В разгара на ескалиращата тогава Украинска криза Русия прилага твърда икономическа сила и отвръща със санкции спрямо трите държави, които очевидно поемат по пътя на интеграция с ЕС, а не с ЕИС. Наложено е ембарго върху стоки от тези държави, както и забрана за внос на храни от ЕС и САЩ. Тези санкции от своя страна подкопават ста-

[35] Споразуменията за асоцииране с Молдова и Грузия са в сила от 1 юли 2016 г., а с Украйна – от 1 септември 2017 г., като клаузите относно ЗВЗСТ се прилагат временно още от 1 януари 2016 г.

билността на Евразийския икономически съюз и очаквано срещат неодобрението на Беларус и Казахстан, защото са резултат от едностранните действия на Русия и са в нарушение на ангажиментите ѝ, произтичащи от митническия съюз. Те водят и до нова търговска война с Беларус.

Формално Беларус е част от Европейската политика за съседство и в частност – от инициативата „Източно партньорство“. Нейното споразумение за партньорство и сътрудничество с ЕС, подписано през 1995 г., обаче така и не влиза в сила. Няма и план за действие, приет по линия на политиката за съседство на ЕС. Нещо повече, критиката на Европейския съюз относно политическата ситуация в Беларус се материализира в негови санкции спрямо държавата. През февруари 2019 г. Съветът на ЕС решава да удължи срока на ограничителните мерки срещу Беларус с още една година до 28 февруари 2020 г.[36] Беларус винаги е разчитала на Русия, включително за евтин руски петрол и газ. Това обаче не пречи на президента Александър Лукашенко остро да критикува анексирането на Крим от Русия. Взаимодействието между Беларус и ЕС безспорно е проблемно. Наред с това в последните близо десет години традиционно добрите отношения на разглежданата държава с Русия проявяват нова динамика, заредена с потенциал за проблеми и напрежение вътре в ЕИС.

Армения също е част от Евразийския икономически съюз. Още през септември 2013 г. тя изразява желанието си да се присъедини към него и с това прекратява процеса на подписване на споразумение за асоцииране с ЕС, преговорите за което са приключили месец по-рано. Армения и ЕС обаче продължават да водят политически и търговски диалог, без да се накърняват новите задължения на страната към ЕИС. В края на 2015 г. е даден официален старт на преговори по ново и всеобхватно споразумение, което да задълбочи двустранните отношения с Армения. То трябва да замени действащото до този момент споразумение за партньорство и сътрудничество и включва следните елементи: всеобхватна рамка за политическо, икономическо и секторно сътрудничество; укрепване на сътрудничеството в области като енергетика, транспорт и околна среда; развиване на нови възможности за търговията и инвестициите на двете страни; по-голяма мобилност на гражданите както в ЕС, така и в Армения. На 24 ноември 2017 г. Върховният представител на ЕС Федерика Могерини и външният министър на Армения Едуард

[36] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/25/belarus-eu-prolongs-arms-embargo-and-sanctions-against-4-individuals-for-one-year/> (последен достъп на 30.04.2019 г.)

Налбандиян подписват споразумение за засилено и всеобхватно партньорство, което се прилага временно от 1 юни 2018 г.

Враждебните отношения на Армения със съседите ѝ Азербайджан и Турция и най-вече продължаващата руска военна и политическа подкрепа за Ереван са сред решаващите фактори за нейното преориентиране към Евразийския съюз, който понася и някои несгоди в тази връзка. Търговията с Армения се усложнява от отказа ѝ да въведе митнически проверки по границата си с оспорваната територия Нагорни Карабах, която е под фактическия контрол на Ереван, но легално е част от Азербайджан и следователно е извън митническия съюз на петте държави от ЕИС. В крайна сметка Армения, която със сигурност държи на добрите си отношения с Русия, избира възможно най-дипломатичния подход – става част от ЕИС, но същевременно не прекъсва контакта с ЕС, основан на ново споразумение. Европейският съюз и Русия очевидно допускат тази ситуация, за да няма губещ в тяхното геополитическо съперничество. На практика „битката“ винаги е била за Украйна. Фокусът на Русия върху геополитически въпроси по принцип и върху Украйна в частност продължава да е пряка заплаха за отношенията ѝ с ЕС.

В заключение може да се отбележи, че няма еднозначен отговор на въпроса дали между Европейския съюз и Евразийския икономически съюз е налице (непреодолима) конкуренция. Зависи обаче по какви показатели се преценява тя. Разглеждани като замисъл и две версии на интеграционно сътрудничество, между ЕС и ЕИС конкуренция няма, защото Евразийският съюз, поне институционално и като стремеж към изграждане на митнически съюз и вътрешен пазар, е конструиран по модела на Европейския съюз. Разбира се, ЕИС има своята специфика, която се предопределя от особеностите на евразийската интеграция като процес. Най-малкото, както сам се окачествява, ЕИС е международна организация за регионална икономическа интеграция. Подобна хибридност характеризира Евразийския съюз като структура между класическа международна организация, при която не се надхвърлят рамките на междуправителственото сътрудничество и наднационална формация от типа на ЕС. ЕИС е пример за международна организация с елементи на институционална и функционална наднационалност.

Геополитическа конкуренция между ЕС и ЕИС определено има, като големият въпрос е кой я печели, а това вече зависи от отношението на шестте държави от Източното партньорство към двете структури. Проблемите на тези страни са предизвикани от трудното взаимо-

действие между двата центъра на силата и нежеланието им или поне неспособността им отново да намерят пътя един към друг. Разглежданите шест държави вече са се определили в собствените си нагласи към ЕС и Русия. Три от тях искат по-тесни връзки с Брюксел и вече имат подписани споразумения за асоцииране с ЕС, докато други две са членки на ЕИС.

Актуализирането на договорните отношения между ЕС и част от държавите от Източното партньорство, намерило израз в преминаването от споразумения за партньорство и сътрудничество към споразумения за асоцииране, провокира засилена конкуренция между двата интеграционни проекта в тяхното споделеното съседство и поставя Русия пред истинско предизвикателство. Чрез Евразийския икономически съюз Русия се стреми да се превърне в нормативна сила в разглеждания регион, оспорвайки претенцията на ЕС за същото. В този смисъл традиционното влияние на Русия в региона и желанието ѝ да бъде на равна нога с ЕС в споделеното им съседство е също сериозно предизвикателство пред Европейския съюз.

Понастоящем между ЕС и ЕИС не са установени формални отношения и липсва официално институционално сътрудничество. Контактите са ограничени до технически срещи. ЕС отказва да признае ЕИС като легитимен партньор, докато Русия не изпълни ангажиментите си по Минските споразумения за Украйна, което рязко намалява вероятността за по-близки отношения в обозримо бъдеще. Евразийският икономически съюз е сравнително млада организация и все още нестабилна система, въпреки подписаните споразумения и наличието на елементи на наднационалност, като обратимостта на интеграционните процеси в него не е изключена.

Библиография

Искаков, И. Ж. Политическая конкуренция и консолидация в процессе евразийской интеграции. – В: Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Вып. 12, 2014, с. 164 – 171.

Кембаев, Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы. – В: Российский юридический журнал, № 2, 2016, с. 32 – 45.

Blockmans, S., Kostanyan, H., Vorobiov, I. Towards a Eurasian Economic Union: The Challenge of Integration and Unity. CEPS Special Report No. 75, 2012, pp. 1 – 32.

Bond, I. The EU, the Eurasian Economic Union and One Belt, One Road: Can They Work Together? Centre for European Reform, 2017, pp. 1 – 14.
Delcour, L., Kostanyan, H. Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and Their Consequences for the Area That Lies in Between. CEPS Essay No. 17, 2014, pp. 1 – 10.
Dragneva, R., Wolczuk, K. The Eurasian Economic Union. Deals, Rules and the Exercise of Power. Chatham House Research Paper, 2017, pp. 1 – 27.
Kansikas, S. The Eurasian Economic Union, Russia's Integration Policy and the EU Challenge. – In: Journal on Baltic Security, Vol. 1, No. 1, 2015, pp. 108 – 116.
Konopelko, A. Eurasian Economic Union: A Challenge for EU Policy Towards Kazakhstan. – In: Asia Europe Journal, No. 16, 2018, pp. 1 – 17.
Podadera Rivera, P., Garashchuk, A. The Eurasian Economic Union: Prospective Regional Integration in the Post-Soviet Space or Just Geopolitical Project? – In: Eastern Journal of European Studies, Vol. 7, No. 2, 2016, pp. 91 – 110.
Russel, M. Eurasian Economic Union. The Rocky Road to Integration. EPRS Briefing, 2017, pp. 1 – 12.
Van der Loo, G., Van Elsuwege, P. Competing Paths of Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space: Legal and Political Dilemmas for Ukraine. – In: Review of Central and East European Law, Vol. 37, No. 4, 2012, pp. 421 – 447.
Vasileva, A. Engage! Why the European Union Should Talk with the Eurasian Economic Union. Vienna: Friedrich Ebert Stiftung, 2017, pp. 1 – 10.

BREXIT METAPHORS: UNDERSTANDING BRITAIN'S RELATIONSHIP WITH EUROPE THROUGH MENTAL SHORTCUTS

Georgi Iliev, MBA, MSc
London School of Economics alumnus, Sofia University alumnus

Abstract

Between 2017 and 2019, the author has created over 400 original metaphors to describe various aspects of the UK-EU relationship and the Brexit process. These topics are explored in 161 published blog articles on www.BrexitMetaphors.blogspot.com, which cover several broad themes: economic, political, historical, geographical and socio-cultural. In the present paper, the meaning of the metaphors is elaborated in brackets where it is not obvious.

Metaphors are exceptionally useful both to illustrate to an audience (explain and help to understand) and to influence an audience (consciously and unconsciously). "The metaphor is perhaps one of man's most fruitful potentialities. Its efficacy verges on magic…", said Ortega y Gasset. It is a thinking tool, along the lines of the definition of philosopher Daniel Dennett: "You cannot do much carpentry with your bare hands and you cannot do much thinking with your bare brain." Thus, the metaphor is a useful mental model, a mental shortcut.

At the same time, the burden of proof in designing a metaphor is low as any claims for similarities are alluded to, rather than stated outright, and the degree of parallelism may vary significantly. Therefore, it is often applied as a powerful tool of manipulation, e.g. in the articles of British Brexiteer politician Boris Johnson in The Sunday Times.

Key words

Brexit, metaphors, EU, referendum

Metaphors describing the Brexit process

In around 100 blog articles, the author draws analogies between Brexit and phenomena/objects/stories belonging to several themes. Brexit can be seen as:

- ***A)*** ***A lie/illusion/fiction, similar to***: a haunted house; horror story; fairy tale; the floating mountains of Avatar; alchemy; quack medicine; an oven that resembles a sauna (but functions differently); a bird in the sky (or a bird in the bush); Singapore-on-Thames chimera (deregulation paradise); hybrid offspring of crossing lions with unicorns (from the royal coat of arms); a roaring lion (but actually a purring puma, two notches below in the pecking order); ignorance-begotten confidence (explained by the Dunning-Kruger effect); sunglasses rather than spectacles (achieving visual effect without functionality); Cakeism ("have your cake and eat it") and Proseccoism (a cocktail of egocentrism and oversimplification, derived from Boris Johnson's use of trade examples with Italian prosecco); "genie in a bottle" (a delusion) coupled with "message in a bottle" (cry for help); an attempt at teleportation;
- ***B)*** ***A hollow promise***: an empty suitcase; empty champagne glasses (easy to topple over); the promise of "Jam Tomorrow, Mañana, Inshallah" (small probability of success); fireworks (rather than the actual stars);
- ***C)*** ***A chaotic mess***: earphones tangled into a knot; spaghetti junction at which one takes a wrong turn; Italian-style disagreement on everything; a sausage with two ends (or even more possible ends, depending on when Brexit happens); project overrun similar to the 2004 Athens Olympics; China's 1930s Long March; China's disastrous 1950s Great Leap Forward, coupled with a Leap in the Dark; the "Soviet civilisation"; five animals in the Chinese zodiac; Britain shooting itself in the foot; Britain blowing its nose (with mucus landing on its sleeve); a plane flying in a storm in circles in search of the jet stream; air turbulence for years; menagerie (zoo) posing as a football team; fudge candy that creates a badly fudged situation; bruise on the face with changing colours; bottomless Eton mess (dessert); the collapsing London Bridge from a popular nursery rhyme;
- ***D)*** ***A serious problem***: open-heart surgery presented as a haircut; kidney stones; clogged up sink; a wart on Britain's face; burnt milk and spilt milk; a plane's hard landing (rather than a ship's smooth sail-

ing); driving an SUV on railway tracks; driving on red lights; cracked phone screen; death caused by a falling coconut; "burning down the house to get rid of the mouse"; roses with only thorns and no flowers; throwing darts in a bouncy castle; hangover after getting drunk on sovereignty;

E) ***The moment of truth***: wrestling match (not a dance); getting off the fence (after sitting on the fence, i.e. Britain's failing to commit fully to being In or Out of the EU); eye opener; clash of Johari Windows, in which the EU Facade shatters Britain's Blind Spot (full text below);

F) ***Point of no return***: Britain burning its bridges; Britain locking itself out of the house; toothpaste that has been squeezed out of the tube and cannot be pushed back in; taking the country back to square one (similar to communism in Eastern Europe);

G) ***De-domestication***: rewilding project (the opposite of domestication: reintroduction of wild animals); making a dog (harmonious society) evolve back into a wolf (unbridled capitalism), or at least a dingo (Singapore-on-Thames).

Metaphors for the EU as a whole and for some negative UK views of Europe pre-2016:

In around 20 blog articles, the author draws analogies on Europe as a protective environment and valuable club of cooperating partners, juxtaposed with exactly the opposite views of Brexiteers:

- EU is a shark cage (providing protection from the sharks outside: other trading giants such as the USA, China, etc.);
- EU is a potato plant whose value lies hidden underground (in the invisible tubers, not in the visible leaves);
- EU is a beehive (of cooperation) that the UK views as a hornets' nest;
- UK and EU are not a divorcing couple but Siamese twins (however, one is fully formed, while the other is missing some vital organs);
- The Single Market is an IKEA bookcase, not a Lego set (i.e. a cohesive system with pieces that are not easily replaceable);
- EU membership was a life vest for UK's economy in the 1970s and 1980s;

• UK needed its own Shenzhen experiment ("Eden-Outside-EU") instead of Brexit: (a suggestion to run a mini-experiment with Brexit by first carving out Cornwall and placing it outside the EU to test the consequences);

• Britain is a king but the EU is a queen in a grand game of chess (Brexiteers value unbounded sovereignty: they want Britain to be "the king of the castle". However, in chess the king is merely a symbolical ruler while the most powerful piece is the queen, who can move in all directions.)

• Britain is the onion in the EU burger: highly prized, but difficult. (The EU is a burger composed of: two buns, Germany and France; Italian ketchup; Spanish lettuce; Polish pickles; Dutch cheese; and ground beef: all the other smaller Member States. Britain is the sautéed onion that makes the burger taste better, but is hard and unpleasant to prepare.).

Metaphors for the 2016 EU Referendum

Another 20 blog articles are devoted to exploring analogies related to the unexpected outcome of the Brexit referendum and the reasons for this outcome:

• Rock-Paper-Scissors can predict what Brexit will deliver (Game Theory can scope out the outcome in a continuous game from referendum to negotiations to a second referendum);

• EU is a punchbag for ungrateful politicians. Dogs, beware! ("give a dog a bad name and hang him");

• How did the Brexiteer seagulls become Hitchcock's "Birds" (David Cameron started appeasing the anti-EU Tory back-benchers);

• Brexiteers are electrons: energy without substance. Remainers are protons: substance with disproportionately little energy;

• The Brexit vote was a 112 emergency call;

• Brexit through the prism of Daniel Kahneman's *Thinking, Fast and Slow*: oversimplified problem gets the wrong treatment;

• Fruit keep ripening after being picked. Voters keep learning after being consulted in referendum (laying out the argument for a 2nd referendum);

• 2016 EU referendum and Concorde planes are both sunk costs (and sunk costs should not constrain the options for the future);

• The Great American Interchange and the Great European Shortchange (full text below);

• Northern Ireland is a cat's tail trapped in the door of the EU (and now the tail is wagging the cat: the whole of the UK);

• Brexit's split identity: between giving the fig and hiding behind a fig leaf. (Many Brits voted for Brexit in a snub to the establishment. The EU referendum offered an opportunity to "give the fig" to the ruling elite, which was seized in large numbers by Labour supporters in the North of England. At the same time, many Tories in the south of England are using Brexit as a fig leaf to hide their diverse but narrow interests: from nationalists who dislike immigration to hedge-fund managers who detest the EU cap on banker bonuses to Brexiteer politicians who see an opportunity to upend the political hierarchy and go up the political ladder. Conveniently, the fig leaf is big enough to cover all these narrow interests at the point where they intersect: Britain's relationship with the EU.);

• Brexit is a mix of marmite & dynamite (love it or hate it, it is explosive anyway);

• The referendum struck a match inside a fuel tank:

Once there was a man who lit a match to see if a fuel tank was full or empty. He won a Darwin Award (True story). Once there was a man (David Cameron) who asked a whole country to vote on EU membership. He won a cosy retirement. Who knew that when you light a match inside a petrol tank, it would explode? Who knew that when you hold a referendum to ask a simple question on a complex matter, a whole country would implode?

Metaphors for the UK's post-Brexit future

In around 50 blog articles, the author has scoped out diverse possible scenarios for Britain's future:

• Brexit-inspired mutinies in Parliament can land Britain in the Bermuda Triangle;

• Coronation chicken will soon be a chlorinated chicken. Sorry, Elizabeth! (UK will need a free trade agreement with the USA, which will insist on market access for its agricultural products: hormone beef and chlorinated chicken);

• Britain is a seagull that wants to eat on its own. But can it catch fish alone?

• Becoming an island: creating "siege mentality" is the only argument for Brexit (creating a sense of urgency may lead to positive developments after Britain has burned its bridges);

• Britain outside the EU magnetic field would be "left out in the rain" (unprotected);

• Britain wants to launch itself out of the EU and orbit as a comet. Weight and thrust pose a problem (only smaller countries like Norway and Switzerland have so far managed to achieve a "comet" status);

• Hong Kong to the UK: what a small island can teach a bigger one about global gateways (A city needs a hinterland to serve as a gateway, but Britain is about to give up its European hinterland.);

• The City of London had the best table in the EU. Post-Brexit it may move to the toilet. (The UK finance industry may suffer job losses and real-location of assets.);

• Hard Brexit parallels: West Berlin and the Continental Blockade (historical cases of isolation);

• A tale of two islands: Japan and Madagascar (diverging island futures);

• UK: big fish in a small pond may become fish out of water;

• What Australia's Valley of Death can teach Britain (automotive industry may never recover);

• Brexit Britain is Chicago in winter – not a musical (Airlines cordon off their flights to Chicago airport in winter to avoid contagion within the network in case of weather disruptions. Similarly, companies may cordon off their UK operations to avoid contagion with the rest of their European operations.);

• Post-Brexit trade negotiations: When chased by a bear, don't be the slowest one (Britain has voluntarily agreed to become the weakest side in the future trade negotiations, as any EU Member State may veto a future agreement.);

• In "the European version of hell", the UK may need to switch from services to manufacturing (full text below);

• A tale of three cities: Singapore-on-Thames, Minsk-on-Trent, Venice-on-Severn (full text below);

Metaphors for cancelling Brexit or holding a 2nd referendum

• This is how UK's withdrawal ends: "*not with a bang, but a whimper*" (after multiple defeats of the Withdrawal Agreement in Parliament);

• Stairs that go up also come down. So does Brexit.

• Can a country be "half-pregnant"? Or could Brexit be aborted? (A "halfway house" to the EU membership already exists for Norway, Iceland, Liechtenstein, Switzerland, Andorra, Monaco, San Marino and Turkey).

Seven metaphor articles based on complex frameworks (full text)
May's Brexit plan is riddled with bullet holes like WW2 plane, yet a key plan is still missing

Theresa May's 10th defeat in the Parliament over Brexit on February 14th, 2019 shows there was no love lost between her and her MPs on Valentine's Day. Her Brexit plans keep coming back riddled with votes against her like British Royal Air Force (RAF) fighter planes coming back from missions in World War II, riddled with bullet holes from German anti-aircraft fire. Her big mistake is that she is trying to fix the bullet holes, which are not essential. Instead, she should be tackling the life-or-death matters.

One of the most fundamental moments in the science of statistics comes from one such episode in World War II, when the RAF decided to armour up its planes to better protect them from enemy fire. The instinctive decision was to count the bullet holes in different parts of planes returning from mission and reinforce the areas that got hit most often. However, this was an obvious but wrong decision, as mathematician Abraham Wald noted at the time. If a plane came back at all, the number of bullet holes did not matter, as holes in areas such as the wings indicated non-essential damage. What really mattered were the areas that did not contain bullet holes on surviving planes (the engines and the propellers), as the planes that got hit in exactly those areas would not have survived at all and would not have returned to the base to be included in the study sample.

Theresa May should similarly ask herself what Brexit deals she has NOT managed to bring back to Parliament, rather than trying to armour up the damaged areas of the deal that she has brought back. A deal containing a second EU referendum (People's Vote) or a negotiated Customs Union would be the essential missing planes in her fleet returning from the Continent.

The EU shares the centre ground with UN peacekeepers and ice-cream sellers – and gets the blame for it

The EU is viewed in Britain just as UN peacekeepers are viewed in some conflict zones: people on both sides of the divide think the peacekeepers are against them. In Britain the left wing think the EU is a neoliberal capitalist structure, while the right wing think the EU is a socialist construct. On a plane in 2016, a retired Conservative pro-Brexit couple tried to convince me

that *The Financial Times* was a left-wing newspaper because it was a pro-EU newspaper. The truth is the EU is right in the middle: balancing between 28 governments that span the whole political spectrum.

The "sit in the middle" phenomenon has deep roots in game theory: it was first described in 1929 and given the name Hotelling's Law. It is also known as "the ice-cream sellers' problem". If there are two ice-cream sellers on a beach, the rational strategy for each of them would be to put their stand right in the middle of the beach in order to maximise their market access to the entire beach. As an unintended consequence, the two sellers end up back-to-back with each other. This is the reason why liquor stores, furniture shops or fast food joints often cluster together in a single street. The EU does not want to alienate governments of any colour, so it sits in the middle of the political spectrum and in the middle of the economic policy spectrum. But when the going gets tough, it also sits in the middle of the blame game.

Brexit through the prism of *Thinking, Fast and Slow*: an oversimplified problem gets wrong treatment

When faced with a predator, an animal has to act fast or else it won't survive. Humans have similarly evolved to adopt simplified solutions to urgent problems. However, when faced with a complex but not urgent problem, one should take time and deliberate, advises Daniel Kahneman, the psychologist and behavioural economist who won the Nobel Prize for Economics in 2002. Kahneman describes these as two systems of thinking in his 2011 book "*Thinking, Fast and Slow*":

System 1: fast, instinctive and emotional;

System 2: slower, deliberative and logical.

In a war, countries have to think and act fast. The battlefield is usually in chaos, to which IBM's Cynefin framework applies: in chaos the only possible strategy is to do something, anything (so that one can get back to the firmer ground of managed complexity). However, in peacetime slow deliberation is advisable. When one manages an ecosystem (whether biological or socio-economic), one has to grasp and embrace complexity and understand that every action has multiple consequences.

Yet, this is not what happened in the 2016 EU referendum in Britain and in the Brexit process. An oversimplified solution was given to the British

people (*In* or *Out*) and they voted *Leave* with great urgency. The resulting mess continues to this day.

Einstein said that "Everything should be made as simple as possible, but not simpler." Consultants often use a 2x2 matrix to simplify the world. The EU referendum did not even go to this level of complexity and only offered a one-dimensional vote. Thus, when both the problem and the solution go down a mistaken thinking process, the problem is likely to be bogus and the solution is likely to be a chimera.

EU Facade shatters British Blind Spot in clash of Johari Windows

The UK and the EU are two Johari Windows, each with its own typical set of 4 quadrants: from "known knowns" to "unknown unknowns".

Britain's Johari Window: In its interaction with the EU, the UK is in the Blind Spot quadrant: Britain thought it had power in the negotiation while in reality it had limited clout. Because of the British Empire, the victory in the Second World War (WW2), the Commonwealth and the English language, Britain thought it was still a great power, while in the new world order it is merely a medium-sized country.

1) ***EU Johari Window***: In its interaction with the UK, the EU is in the Facade quadrant: It presents a strong position externally, but actually it knows that it is internally fragile. The EU is a global trading giant and sets global benchmarks for regulations and environmental standards but its Member States (including the UK) have been passing on to Brussels the blame for any negatively-perceived domestic policy for decades, commonly known as "Brussels-bashing". As a result, the sustainability and survival of the EU is contingent on projecting external power to convince its constituent members that it is worth sticking with.

"When elephants fight, the grass suffers." When windows collide, the glass shatters. The EU has held the high ground in the negotiations with the UK but if Britain's withdrawal spirals out of control into Hard Brexit, there will be many losers and a lot of broken glass.

However, Paddington Bear, the Loch Ness Monster, the Queen, James Bond and Sherlock Holmes will still be around, in case you are a tourist and

started wondering. While Winnie-the-Pooh may finally get his own Doge's Palace.

In “the European version of hell”, the UK may need to switch from services to manufacturing

There is a popular joke about the European versions of heaven and hell based on national stereotypes. In the European heaven: the British are the police; the French are the cooks; the Germans are the mechanics; the Italians are the lovers; and the Swiss make everything run on time. On the other hand, in the European version of hell the roles are reversed: the British are the cooks; the French are the mechanics; the Germans are the police; the Swiss are the lovers; and the Italians make everything run on time.

Britain, France and Germany take each other's place in the heaven-and-hell merry-go-round / musical chairs (police, cooks and mechanics). But might Brexit actually disturb the existing fine balance in national economic specialisations: services in the UK; lifestyle and luxury goods in France; manufacturing for Germany?

If Britain's dominant services industry (e.g. financial and professional services) suffers as a result of Brexit, would Britain then be able to start focusing on manufacturing, especially under Singapore-on-Thames labour-market deregulation?

A tale of three cities: Singapore-on-Thames, Minsk-on-Trent, Venice-on-Severn

Brexiteers dream of turning Britain into a deregulated free-trade paradise commonly referred to as "Singapore-on-Thames". Remainers fearing isolation and economic decline will convert the UK into "Minsk-on-Trent". The most likely outcome from Brexit is probably somewhere in the middle: I call it "Venice-on-Severn".

Singapore-on-Thames is a pipe dream, given the political traditions of the UK, the recent rise of Corbynism and the size of the country. Minsk-on-Trent is a bugbear: even under Jeremy Corbyn as a possible future Prime Minister, the UK is unlikely to slide into authoritarian rule. However, Venice-on-Severn is, sadly, a realistic prospect.

Venice lost its prime position as the trading and banking hub of Europe in the 1500s after the Ottomans cut off the access to the Middle Eastern trade routes and the resulting Age of Discovery definitively moved trade flows from the Mediterranean to the Atlantic. Venice did not disappear completely, but it was reduced to the status of a "museum of nostalgia" for rich European (and now Chinese) tourists.

The UK is about to give up voluntarily many of its European supply chain networks (including all manufacturing that depends on just-in-time delivery from Europe) and will hand over a chunk of the thriving financial sector of the City of London to European competitors Paris, Frankfurt, Amsterdam and Dublin.

The Great American Interchange and the Great European Shortchange

Until three million years ago, North America (including Mexico and Central America) was separate from South America and there was an ocean in the middle. Then around three million years ago, the Isthmus of Panama rose up from the sea floor and created a land bridge linking the two continents: a phenomenon known as the Great American Interchange. After that the New World was never the same again. Many northern species, including jaguars, pumas, llamas and a tonne of other animals invaded the South and thrived. But only three South American species moved north and spread out in any large numbers (the armadillo, the opossum and the porcupine). The reason for this discrepancy was that northern animals had had millions of years to evolve and acclimatise to tropical conditions in Mexico and Central America, which had served as a nursery for their southern expansion. On the other hand, southern animals had only lived in the tropics so the northern plains and mountains were not a possible habitat for them.

The creation of the EU is a similar story of competition among economic and social species: a Great European Interchange. The Common Market served as a training ground for the global expansion of the most competitive European companies: Airbus, German carmakers, a few pharmaceutical firms and the banks and funds of the City of London. These companies became the jaguars and the pumas of the corporate world. On the other hand, freedom of movement exposed to transcontinental competition European blue-collar workers who hadn't acclimatised to globalisation. These

workers, just like the South American species, became the losers from the Great European Interchange. Their sidelining ultimately led to Brexit and to the other (lesser) anti-EU social movements on the continent, as the EU for them felt more like "a Great European Shortchange." In Britain, former Prime Minister Gordon Brown set up a short-lived Migration Impact Fund at the end of his rule in an attempt to mitigate the consequences of globalisation for manufacturing workers. Unfortunately, this fund was closed by the next British Prime Minister, David Cameron, who took over from 2010. Cameron didn't see the writing on the wall until it was too late – which cost him losing the ill-fated EU referendum in 2016.

There was one key difference between the Great American Interchange and the Great European Shortchange. Three million years ago, the different species in the Americas could only vote with their feet. In present-day Europe, all people can vote in elections and referendums, so leaving behind a large segment of the population feeling shortchanged was never going to be a successful recipe for cohesive political and economic development.

Bibliography

Dennett, D. (2013), *Intuition Pumps and Other Tools for Thinking*, Amazon.

Ellenberg, J. (2015), *How Not To Be Wrong* (Abraham Wald and the Missing Bullet Holes), Penguin.

Eliot, T.S. (1925), *The Hollow Men, Inventions of the March Hare*, Harcourt.

Hotelling, H. (1929), *Stability in Competition*, Economic Journal.

Iliev, G. (2018-2019), *Brexit Metaphors Series*, Articles No 1 – No 161, Google Blogger, www.BrexitMetaphors.blogspot.com.

Kahneman, D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux

Luft, J. (1969), *Of Human Interaction (Johari Window),* National Press, Palo Alto, California.

Ortega y Gasset, J. (1925), The Dehumanization of Art and Notes about the Novel, Amazon.

Snowden, D. (2003), *The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world*, IBM Systems Journal.

Webb, D. (2006), *The Great American Biotic Interchange: Patterns and Processes,* Annals of the Missouri Botanical Garden.

СЪВРЕМЕННИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН МОДЕЛ

гл.ас. д-р Моника Моралийска
Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Докладът представя същността и разновидностите на европейския социален модел, неговите предимства и недостатъци. Анализирани са основните предизвикателства пред настоящото и бъдещото му развитие в краткосрочен план. Представени са някои виждания за възможно развитие на европейската интеграция в социалното му измерение. Използвани са дедукция и индукция, сравнителен анализ, статистически подход.

Ключови думи

социален модел, социална политика, ЕС

Същност на Европейския социален модел

Бялата книга за социална политика (COM (94) 333) на Европейската комисия (ЕК) от 1994 г.[37] описва „Европейския социален модел“ (ЕСМ) по отношение на ценностите, които той отстоява, а именно – демокрация и права на личността, свободно колективно договаряне, пазарна икономика, равни възможности за всички и социална защита и солидарност. Моделът се основава на убеждението, че икономическият прогрес и социалният прогрес са неделими: „И двете – конкурентоспособността и солидарността – се вземат под внимание при изграждането на успешна Европа за бъдещето“.

[37] European social policy – a way forward for the Union – a white paper. Commission of the European communities com (94) 333 final, Brussels, 27. 07. 1994.

Законодателната основа на европейския социален модел включва Договора за ЕО, Хартата на основните права на Европейския съюз (ЕС)[38] и европейското трудово право. Основният стълб на ЕСМ се съдържа в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 8 от ДФЕС посочва, че Съюзът във всичките си дейности „цели да премахне неравенствата и да насърчи равенството между мъжете и жените“. Посочва се също, че при определянето и изпълнението на своите политики и дейности Съюзът „взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на високо равнище на заетост, гарантиране на адекватна социална защита, борба срещу социалното изключване и висока степен на образование, обучение и защита на човешкото здраве“ (чл. 9) и че „има за цел да се бори срещу дискриминацията, основана на полов, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация“ (чл. 10).

Договорът признава ролята на социалния диалог и социалните партньори в чл. 152, който гласи, че „Съюзът признава и насърчава ролята на социалните партньори на съюзно равнище, като взема предвид разнообразието на националните системи. Той улеснява диалога между социалните партньори, като зачита тяхната автономност“. Той съдържа и правната рамка за европейския социален диалог (чл. 154 – 155). Частта за трудовата заетост в ДФЕС включва „отворения метод на координация“[39] за изпълнението на Европейската стратегия по заетостта[40] (чл. 145 – 150).

Хартата на ЕС, която получи правна сила от чл. 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), защитава основните права на сдружаване, информиране и консултиране, както и колективното договаряне и действие, утвърждава ролята на социалните партньори в соци-

---

[38] Charter of fundamental rights of the European Union. Харта на основните права на Европейския съюз (2012/c 326/02). Официален вестник на Европейския съюз C 326/391, 26.10.2012 г.

[39] Отвореният метод на координация (ОМК) е форма на „меко право“ на ЕС, процес на разработване на политики, който не води до задължителни законодателни мерки на Съюза, нито изисква от държавите членки да променят своето законодателство. Той има за цел да разпространява най-добрите практики и да постигне по-голямо сближаване с основните цели на ЕС.

[40] Европейската стратегия по заетостта е механизъм с незадължителна юридическа сила, предназначен да координира политиките по заетостта на държавите членки на ЕС. Въпреки че целите, приоритетите и целите са договорени на равнище ЕС, единствено националните правителства са отговорни за формулирането и прилагането на необходимите политики.

алната политика на ЕС и дава легитимност на колективното договаряне и колективните действия, както и на информирането и консултирането на ниво предприятие.

Европейското трудово законодателство е създало и обща рамка за подобряване на правата на информиране и консултиране в държавите членки, което представлява ключово измерение на европейския социален модел (Директива 2002/14 на Съвета), и в транснационалните дружества с европейски работнически съвети (Директиви на Съвета 94/45 и 2009/38).

В стратегия „Европа 2020“, приета през 2010 г., ЕС потвърди ангажимента си към европейския социален модел, като заяви, че се стреми да създаде повече и по-добри работни места в целия Съюз. В тази посока е Европейската стратегия за заетост, която насърчава мерки за постигане на три основни цели до 2020 г.: 1) заетост на 75% от хората на възраст 20 – 64 години; 2) степен на отпадане от училище под 10% и най-малко 40% от 30 – 34-годишните да завършат висше образование; 3) най-малко 20 милиона души по-малко хора във или изложени на риск от бедност и социално изключване. Действията, очертани във водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“ (An Agenda for new skills and jobs), са от съществено значение за постигането на тези цели.

Многобройни дискусии в академичните и политическите среди се съсредоточават върху това дали е коректно да се говори за единен ЕСМ, или съществуват няколко модела, предлагащи различни подходи например по отношение на социалната защита. Въпреки общата рамка и ключови елементи, включващи се в европейския социален модел, техните измерения не са точно определени, в резултат от което се появяват следните негови вариации, дефинирани по географски признак:

- Социалдемократически/Нордически/Скандинавски модел – високи данъци; висока степен на преразпределение на доходите; висока социална защита и силно субсидирани социални услуги; силна намеса на държавата на пазара на труда; силно развит социален диалог; висока степен на участие на жените на пазара на труда; висок стандарт на живот и граждани с високо ниво на доверие в обществената система (Дания, Финландия, Швеция, а извън ЕС – Норвегия и Исландия).
- Консервативен/континентален модел – умерено преразпределение на доходите и по-високи нива на безработица; сравнително висока социална защита и субсидиране на социални услуги; умерена държавна намеса на трудовия пазар и сравнително развит социален диалог; ниска

степен на участие на жените на пазара на труда (Австрия, Белгия, Германия, Франция, Люксембург, Нидерландия, Словения, Унгария, Чехия).

• Средиземноморски социален модел – умерено субсидирани социални услуги и по-малки финансови възможности за държавите за преразпределение; умерена държавна намеса на трудовия пазар; сравнително развит социален диалог – приблизително ¼ от заетите лица са обхванати от профсъюзи (докато при скандинавския модел са между 80 – 90%, а при континенталния – между 1/4 и 1/2) (Хаджиниколов, 2016). Характерен за Италия, Испания, Португалия, Гърция, Кипър, Малта.

• Англосаксонски/либерален модел – ниско ниво на общите държавни разходи; високо ниво на неравенство и ниско равнище на разходи за социална защита; умерено до слабо субсидиране на социалните услуги; слаба намеса на държавата на трудовия пазар и слаб социален диалог. Този модел се развива в резултат от задълбочаването на икономическата глобализация в света и преминаването към либералния и неолиберален икономически модел. Прилага се във Великобритания, Ирландия, Полша, Словакия, Литва, Латвия, Естония, България, Румъния, Хърватия, а в световен мащаб ще се прилага широко и в САЩ, Латинска Америка, голяма част от Азия и Източна Европа.

На практика социалните системи в държавите членки са национални по своята същност и това дава основание да се твърди, че не съществува ЕСМ. Има и автори, които са на мнение, че процесът на интеграция в ЕС до известна степен дори е подкопал благосъстоянието на гражданите си, насърчавайки дерегулацията и глобалната конкуренция, без да компенсира поданиците си за социалните и икономическите загуби, произтичащи от този процес (Wickham, 2016). В този случай протеклият процес на негативна интеграция (основан на премахването на бариерите пред пазарната конкуренция) не би могъл да е устойчив в дългосрочен план, ако не е придружен от положителен такъв (основан на основата на някои форми на регулиране и политики за преразпределение).

В тази насока разсъждават и синдикатите на съюзно равнище, според които ЕС се стреми да постигне по-висок растеж и просперитет чрез единен вътрешен пазар на стоки и услуги, но в този случай той трябва също така да признае появата на единен пазар на труда, който изисква регулиране, за да се създадат равни условия за всички (Европейска конфедерация на синдикатите, 2019). В противен случай това е рецептата за „състезание до дъното“, като работниците плащат цената на засилената конкуренция чрез намаляващи стандарти и условия

на труд, а фирмите се конкурират, като намаляват условията на труд, вместо да инвестират в иновации и знания. Социалното законодателство на ЕС създава важна предпазна мрежа от минимални стандарти, предотвратявайки низходяща спирала на социалния дъмпинг.

Постижения на Европейския социален модел

Независимо от вариациите в социалните системи, общите основни ценности и принципи са в основата на еволюцията на Европа и ЕС е изграден на принципа на социалното партньорство – компромис между различните интереси в обществото в полза на всички. При приемането на достиженията на правото (acquis) в областта на социалната сфера всички държави членки на ЕС подписват една и съща рамка от правила. Това е от решаващо значение за напредъка към по-нататъшна европейска интеграция.

По своята същност европейският социален модел е огромно постижение, имайки предвид, че той утвърждава хуманните ценности, на които са поставени основите на ЕС. Основната цел на социална Европа трябва да бъде създаването на по-равнопоставено общество: изкореняване на бедността, както и гарантиране на основни човешки права, основни услуги и доход, който позволява на всеки човек да живее достойно.

Европейската конфедерация на синдикатите[41] идентифицира пет основни елемента на европейския социален модел:

- основни социални права, включително свобода на сдружаване, право на стачка, защита срещу неоправдано уволнение, справедливи условия на труд, равенство и недискриминация;
- социална защита, предоставяна чрез високоразвити универсални системи, и мерки за преразпределение на богатството като минимален доход или прогресивно данъчно облагане;
- социален диалог с право на сключване на колективни трудови договори, с представителство и консултиране на работниците и с национални и европейски работнически съвети;
- социално регулиране и регулиране на заетостта, което обхваща например здравето и безопасността, ограниченията на работното време и празниците, защитата на работните места и равните възможности;

[41] European Trade Union Conferderation (ETUC). Представлява общите интереси на работниците на европейско равнище. Основана през 1973 г и включва 85 синдикални организации в 36 европейски страни, плюс 10 промишлени федерации.

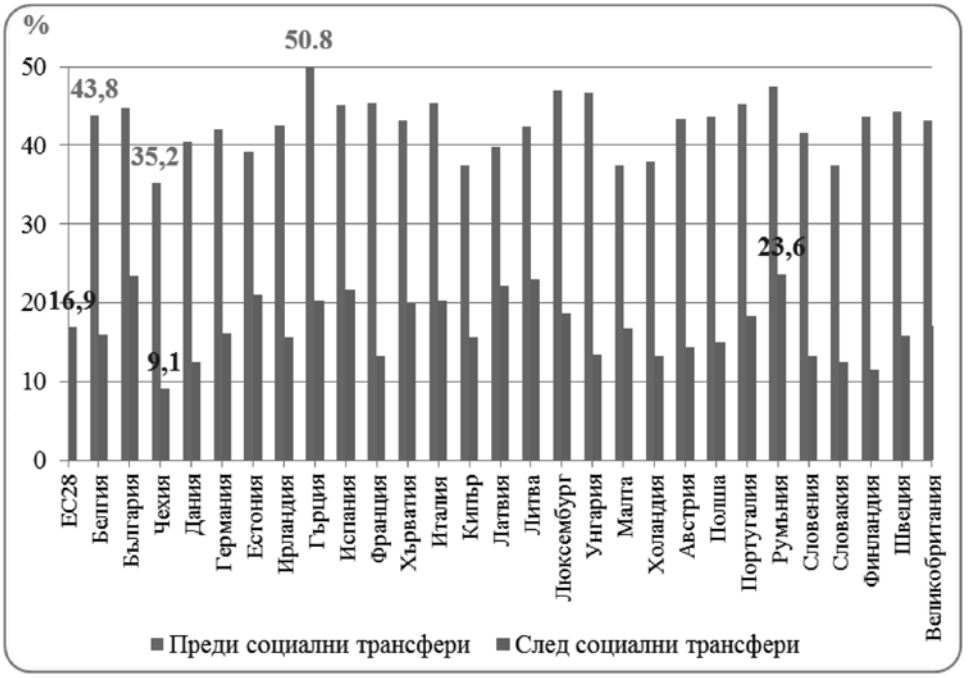
• отговорност на държавата за пълна заетост, за предоставяне на услуги от общ интерес и за икономическо и социално сближаване (Европейска конфедерация на синдикатите, 2019).

Европейският социален модел се смята за уникален по това, че е едновременно насочен както към икономическите, така и към социалните принципи. Европейската комисия съпоставя „европейския социален модел“ на публичните социални разходи с „модела на САЩ“, който разчита на частните разходи, като подчертава факта, че 40% от населението на САЩ няма достъп до първична здравна помощ, въпреки че разходите на глава от населението като дял от БВП са по-високи в САЩ, отколкото в Европа (European Commission, 2001). Ангажиментът на ЕС за социално включване е препотвърден в Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване[42], част от стратегията „Европа 2020“, в която се заявява, че борбата със социалното изключване, насърчаването на социалната справедливост и основните права винаги са били основни цели на ЕС, основан на ценностите на зачитане на човешкото достойнство и солидарност.

Активните политики за борба с бедността и преразпределението на богатството в ЕС допринасят значително за по-високи равнища на равенство в Европа (фиг. 1). При нерегулиран свободен пазар огромна част от европейското население би било изложено на риск от бедност[43]. Социалните трансфери намаляват тази цифра от 43,8% до 16,9% през 2017 г.

[42] European Platform against Poverty and Social Exclusion – обхваща широк спектър от политики, предназначени за постигането на целта за намаляване на бедността и социалното изключване с 20 млн. души до 2010 г. Тя осигурява основата за съвместен ангажимент между националните правителства, институциите на ЕС и основните заинтересовани страни за борба с бедността и социалното изключване, като се съсредоточава върху целите на политиката, определени в пакета за социални инвестиции (Social Investment Package).

[43] Лицата, изложени на риск от бедност, са тези, които живеят в едно домакинство с еквивалентен разполагаем доход под прага на риска от бедност. Този праг е определен на 60% от националния среден еквивалентен разполагаем доход (след социалните трансфери).



Фигура 1. Дял от населението в риск от бедност през 2017 г., ЕС-28 и по страни.*

*Заб. Социалните трансфери включват пенсиите.

Източник: Автора, с данни на Евростат (Eurostat, 2019a и Eurostat, 2019b)

Най-висок е рискът от бедност преди социални трансфери в Гърция – 50,8%, а най-малък преди социални трансфери – в Чехия (9,1%). Най-голяма преди и след социални трансфери е разликата във Франция – 32,1% (45,4% преди и 13,3% от населението в риск от бедност след социални трансфери).

Друга отличителна черта на европейския социален модел, в сравнение с този на САЩ, е важната роля, която имат организациите на работниците (синдикатите) и работодателите в Европа. Въпреки че се забелязва постоянен спад в членството в синдикати в ЕС и тяхната по-голяма децентрализация, среднопретеглената гъстота на синдикатите в държавите членки на ЕС през 2008 г. е била сравнително висока – около 24%, при 12% и 18,2% в САЩ и Япония (Eurofound, 2008).

Индустриалните отношения на европейско, национално, междуотраслово, секторно и фирмено равнище са от решаващо значение за

успеха и стабилността на европейския социален модел и едно от ключовите предизвикателства за европейското социално положение е търсенето на точния баланс между ефективността, от една страна, и справедливостта и солидарността, от друга (European Commission, 2011).

Въпреки това отслабването на профсъюзите като членска маса в ЕС е факт и се потвърждава и от доклад на Международната организация на труда, обхващащ периода от 2000 – 2016 г. Той констатира, че се наблюдава ерозия на социалните показатели, която се разпростира и върху индустриалните отношения, с общ спад в обхвата на колективното договаряне и профсъюзите. В много държави членки намалението в тези два показателя е с над 50% за 17 години. Само в Белгия, Франция и Италия е имало увеличение на обхвата на колективното договаряне между 2000 и 2016 г., в 8 държави не е имало промяна, а във останалите страни е имало спад в колективното договаряне. Нещо повече, почти всички страни са претърпели спад от 10% или повече в членството в профсъюзите, а в много от тях той е бил над 50%, т.е. резултатите наистина показват общо отслабване на индустриалните отношения сред ЕС-28 (International Labour Organization, 2018).

Анализирането на този показател е важно, защото се наблюдава пряка връзка между качеството на индустриалните отношения и състоянието на социалните показатели и неравенството. Установява се ясно разграничение на страните по отношение на индустриалните отношения, като има група страни с по-голяма устойчивост на индустриалните отношения, които постигат по-ниски нива на неравенство и по-добри трудови и социални показатели, и друга група страни, в които индустриалните отношения са отслабени, неравенството в доходите в тях се е увеличило и социалните показатели са спаднали. Експертният анализ потвърждава, че по-силните индустриални отношения не водят до намаляване на динамиката на пазара на труда и социално-икономическите резултати, а могат да бъдат свързани с положителни резултати по отношение на социалните показатели и европейския стълб на социалните права. Констатира се също, че редица от т.нар. „нови членки“ на ЕС продължават икономическия си растеж, без да развиват много системите си за индустриални отношения и този процес може да подкопае устойчивостта на техния растеж в бъдеще, както показват тежките корекции, които е трябвало да поемат по време на кризата (International Labour Organization, 2018).

В допълнение, ЕСМ се характеризира и с висока степен на покритие на колективните трудови договори. Доброволното колективно договаряне играе ключова роля в индустриалните отношения и е определящ елемент в социалното партньорство в рамките на ЕС и извън него. Въпреки това има големи различия в ролята, обхвата и ефективността на колективното договаряне в ЕС. Съществуват и значителни разлики в степента на покритие по страни. Към момента обаче не е постигнато значително сближаване на националните политики в областта на социалната защита. Държавите членки координират своите политики по социално осигуряване, а не хармонизират законодателството в тази област. Общите стандарти обхващат минимални правила за условията на труд, колективните уволнения, работата на непълно работно време и временната заетост, здравето и безопасността на работното място, майчинството и родителския отпуск, еднаквото заплащане за еднакъв труд и защитата от сексуален тормоз (Шикова, 2011).

Проблеми и предизвикателства пред Европейския социален модел

На първо място, основно предизвикателство пред европейския социален модел представлява липсата на европейска обща социална политика. Европейската интеграция е вървяла с различен темп в различните области, в резултат на което е налице асиметрия между политиките за насърчаване на пазарната ефективност и политиките за насърчаване на социалната защита и равенството. Националните социални държави са правно и икономически ограничени от европейските правила за икономическа интеграция, либерализация и конкурентно право. Европейските социални политики са политически възпрепятствани от многообразието на националните социални държави, различаващи се не само по отношение на равнищата на икономическо развитие – и следователно в способността си да плащат за социални трансфери и услуги, но и в техните нормативни рамки и институционални структури.

Това е причината в областта на социалната политика да се прилага гореспоменатият „отворен метод на координация“. Той оставя свобода за политически решения на национално равнище, но се опитва да ги подобри чрез насърчаване на общи цели и показатели, както и чрез сравнителни оценки за изпълнението на националната политика. Според експерти тези усилия са полезни, но не могат да преодолеят

законодателната асиметрия. Тя може да се коригира само с решения с характер на европейско право, които установяват паритет с правилата на европейската икономическа интеграция, но които също са достатъчно диференцирани, за да се приспособят към многообразието от национални режими за социално осигуряване. За целта се предлагат различни варианти – от „по-тясно сътрудничество в социалната област“ до комбинация от диференцирани рамкови директиви в рамките на отворения метод на координация (Scharpf, 2002).

На второ място, предизвикателство е силната зависимост на европейския социален модел от икономическото състояние на съответната държава, станало особено осезаемо през последната финансова и икономическа криза. Тя доведе до приемането на политики за фискална консолидация, при която елементи на социалната политика, като социалната защита например, помогнаха да се смекчи въздействието по отношение на растежа, безработицата и бедността. Въпреки добрите практики в някои страни (Германия, Белгия, Люксембург, Австрия и други) социалните партньори успяха чрез социален диалог да създадат схеми за споделяне на работа на намалено работно време, което снижи съкращенията, а от 2010 г. нарастващата загриженост относно нивата на държавния дълг и бюджетните дефицити накара много страни да въведат политики за фискална консолидация. Докато до 2009 г. държавните социални разходи действат като автоматичен стабилизатор и нарастването им ограничава намаляването на покупателната способност на гражданите и общото вътрешно търсене, то ситуацията се променя през 2011 г., когато публичните социални разходи на ЕС-27 намаляват с около 1,5% спрямо 2010 г. Тази промяна в публичните политики има ясни последици за ЕМС, като наблюдаваните промени са значителни и засягат всички основни стълбове на ЕСМ (Whitehead, 2014).

В резултат от икономическата и финансова криза в някои страни ключовите елементи на ЕМС бяха радикално трансформирани или демонтирани, въпреки че очевидно не те са причина за кризата или бюджетните дефицити. От друга страна, както Международната организация по труда, така и Европейската комисия признават, че някои елементи на европейския социален модел трябва да бъдат реформирани с оглед на повишената конкуренция в глобализираните пазари и застаряването на европейските общества (European Commission, 2017). Въпросът е дали политиките на фискална консолидация в Европа не тласкат промените напред твърде бързо в някои страни и дали въведе-

ните реформи не са се отклонили от първоначалната си цел да осигурят по-голяма ефективност и устойчивост на социалните политики.

Страните под прякото влияние на Тройката бяха помолени да намалят разходите за единица труд чрез промени в заплатите и колективното договаряне. Системите за социална закрила често стават по-малко щедри и понякога по-малко универсални чрез намаления достъп до обезщетения за безработица и до универсални обезщетения като детски, жилищни или здравни помощи. Реформите на пазара на труда се ускориха с оглед подобряване на равнищата на заетост, по-специално чрез увеличаване на гъвкавостта чрез промени в правилата за наемане и уволнение, които, както се очаква, доведоха до намаляване на сигурността на работните места. Но, в крайна сметка, по-голямата гъвкавост на пазара на труда, съчетана с намаляване на обхвата и степента на социална защита, може да има отрицателно въздействие по отношение на бедността, човешкия капитал и равенството[44]. Доказателство за това е, че през последните години делът на заетите лица, изложени на риск от бедност в ЕС (работещите бедни), непрекъснато нараства и от 8,3% през 2010 г. достига до 9,6% през 2016 г.[45] (Eurostat, 2019c). В някои страни следва да се постави под въпрос ефективността на политиките, насочени към повишаване на конкурентоспособността само чрез намаляване на разходите за труд. Основен проблем на конкурентоспособността в Южна Европа например е свързан с необходимостта от технологично догонване на по-развитите икономики в Съюза.

В крайна сметка, прилаганият от европейските институции неолиберален модел и „политика на строгите икономии“, основани на хипотезата, че чрез по-голяма гъвкавост на пазара на труда, т.е. по-лесното съкращаване на работници, по-малкия натиск на профсъюзите и др., ще се подобри глобалната конкурентоспособност на европейските продукти и ще се ускори икономическия растеж, не се доказа на практика (Хаджиниколов, 2017).

---

[44] Намаляването на публичните разходи често влияе негативно и на качеството и обхвата на обществените услуги.

[45] По данни на Евростат близо една десета (9,6%) от заетите лица на възраст над 18 години в ЕС са изложени на риск от бедност след социалните трансфери през 2016 г. Този риск е силно повлиян от вида на договора: рискът от парична бедност е около два пъти по-висок за работещите на непълен работен ден (15,8%), отколкото за работещите на пълен работен ден (7,8%) и почти три пъти по-голям за заетите с временна заетост (16,2%), отколкото за тези с постоянна работа (5,8%).

На трето място, застаряването на европейското население се очаква да се превърне в сериозен проблем за европейската икономика и общество в бъдеще (Moraliyska, 2017). По-доброто здравеопазване и социалната закрила са в основата на нарасналата продължителност на живота, но ще доведат до отрицателни демографски явления като много висок дял на работниците в предпенсионна възраст. Трябва да се търсят възможности за възрастните хора да останат на работа, както и за осигуряване на техните достойни старини след пенсиониране. Европейският съюз трябва да гарантира и сигурността на мигрантите и мобилните работници, които са все по-важни за европейската икономика.

На четвърто място, след преодоляване на негативните последици от кризата, основно предизвикателство пред ЕСМ остава глобализацията, която непрекъснато засилва конкуренцията на световния пазар. В комбинация с ниските през последните години темпове на растеж на ЕС, все по-често се налага мнението, че в една по-конкурентна среда Европа вече не може да си позволи „лукса“ на силни социални мерки и че трябва да намали разходите за социална защита, както и да улесни регулирането на бизнеса, ако иска да се конкурира с развиващите се икономики като Китай и Индия.

Не на последно място, предизвикателство пред ЕС представлява и фактът, че както в икономически план, така и в социалната област се наблюдава недостатъчна конвергенция между държавите членки. Въпреки че основателите на ЕС са смятали, че общите икономически интереси и икономическата интеграция ще доведат до по-голямо сближаване по отношение на жизнения стандарт, а след това и по отношение на социалните държави и социалните политики, и въпреки значителния брой програми, инструменти и ресурси на Общността, инвестирани в този процес на сближаване, отразени в постоянния ръст на разходите за структурни и инвестиционни фондове като дял от бюджета на ЕС, резултатите не са задоволителни. Доклад на Световната организация по труда показва, че ситуацията със сближаването на страните от ЕС по отношение на трудовите и социалните показатели през последните 17 години, въпреки възходящата конвергенция до 2007 г., след световната финансова криза се променя драстично и води до бързо нарастваща дисперсия, така че в периода 2000 – 2016 г. страните от ЕС на практика се отдалечават, а не се сближават с изпълнението на социално-икономическите показатели (International Labour Organization, 2018).

Социална Европа – въпрос или отговор на глобализацията?

Социална Европа трябва да предложи рамка, която да помага на хората да се справят с промяната и последиците от нея. В този контекст беше създаден Фонд за приспособяване към глобализацията[46] за подпомагане на работници, засегнати от голямо промишлено преструктуриране[47]. Работниците, които са изправени пред съкращения, трябва да бъдат предварително информирани за това, да им се даде време да се преквалифицират или да си намерят друга работа. Швеция определя един от най-дългите периоди за уведомяване в ЕС (6 месеца след 4-годишна заетост) и има една от най-високите нива на заетост в света. Изследванията доказват, че при по-ранно предварително предупреждение хората по-лесно намират нова работа. Законодателството на ЕС за информиране и консултиране и европейските работнически съвети следва да поддържат работниците информирани във връзка с развитието на работното им място.

Адекватните системи за обезщетения дават възможност на работниците да реагират конструктивно на промените, вместо да се опитват да им се противопоставят. В допълнение на това високите социални стандарти благоприятстват икономическите резултати. Европейските работници вече са сред най-продуктивните в света и това е вярно в държавите членки със силни политики за социална закрила. Според едно проучване на Световната банка 11 държави от ЕС са сред първите 30 най-конкурентоспособни страни в света, като северните и балтийските страни са особено силни. Дания е водеща с най-голям икономически просперитет, най-висок процент на заетост и инвестиции в социалната защита в ЕС, с безработица от 5% и 80% от работната сила в профсъюзно членство (Европейска конфедерация на синдикатите, 2019).

Има данни също, че фирмите, които ангажират служителите в реформирането на организацията на труда, се възползват от предимствата на иновациите и имат по-висока производителност (Германия се сочи като добра практика). Мерките, които дават възможност на хората със

---

[46] European Globalisation Adjustment Fund (GAF), https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326

[47] Въпреки това съществуват трудности при възползване от Фонда, свързани с необходимостта от национално доплащане (минимум 35%) и възможността да кандидатстват само големи предприятия (да има най-малко 500 съкратени работници) (Хаджиниколов, 2016).

семейни задължения, особено на жените, да работят, също имат икономически смисъл, защото над половината от завършилите университети в ЕС са жени и е важно да имат възможност да използват знанията и уменията си на пазара на труда.

Много важно е да се отбележи, че ЕС не може да се конкурира с развиващите се икономики чрез намаляване на заплатите или условията на труд, защото разликата е твърде голяма. Съюзът трябва да се съсредоточи върху онова, което прави най-добре като икономика с висока степен на умения и знания. Това означава инвестиции в научни изследвания и иновации, създаване на по-качествени работни места и осигуряване на уменията на работниците да ги запълват чрез учене през целия живот.

За посрещане и справяне с предизвикателствата, свързани с глобализацията, ЕС предлага два вида мерки: във външен план – международно сътрудничество за моделиране на глобализацията, икономическа дипломация и осигуряване на еднакви условия за конкуренция, а във вътрешен – насърчаване на дългосрочната конкурентоспособност чрез стабилни социални и образователни политики, справедливо разпределение на богатството, развитие на иновациите и др. (European Commission, 2017).

По-смели мерки се препоръчват от социалдемократическите експерти. Според тях ЕС би могъл да направи много повече, за да насърчи социалната справедливост и сигурност и да помогне на европейските граждани да възвърнат чувството си за справедливо общество – чрез прогресивно данъчно облагане, преразпределение на доходите и преосмисляне на фискалните си правила за инвестиции в социалните политики и услуги, както и чрез насърчаването на адекватни минимални заплати и схеми за минимален доход в ЕС (Wickham, 2016).

Заключение

Европейският социален модел е пример за голяма част от света като общество, основано на социална справедливост и солидарност, където икономическото и социално развитие са с еднакъв приоритет и където достойният труд и социалната защита се борят с бедността и социалното изключване. Въпреки това обаче социалното измерение на европейската интеграция все още е ограничено вследствие на редица исторически, по-

литически, икономически и други фактори, породили съществуването на различни социални модели в държавите членки на ЕС.

Същевременно, наред с многобройните кризи, през които преминава ЕС, нараства и критиката срещу него. Съюзът често се възприема като причина за отслабването на социалните права и на националните социални държави, а понякога е и обвиняван, че облагодетелства само малък кръг образован и заможен елит, който може да се възползва от предимствата на свободното движение и глобализацията. Несигурността и нарастващото неравенство в ЕС са сред основните причини за усещането за нестабилност, негодуване и възход на национализма. Как ще се развие ЕС и неговото социално измерение в бъдеще, зависи от общата работа на всички заинтересовани страни – европейски и национални институции, работнически и работодателски съюзи, общество.

Библиография

Европейска конфедерация на синдикатите, 2019. ETUC 2019 – European Trade Union Confederation. https://www.etuc.org/en/european-social-model

Хаджиниколов, Д. Европейският съюз се нуждае от по-голяма социална устойчивост. 2017. https://www.researchgate.net/publication/326734489_evropejskiat_suz_se_nuzdae_ot_po-golama_socialna_ustojcivost

Хаджиниколов, Д. Европейска икономика. София: Издателски комплекс – УНСС, 2016.

Шикова, И. Политики на Европейския съюз. София: УИ Св. Климент Охридски, 2011.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), 2008. Working time in the EU and other global economies – Industrial relations in the EU and other global economies 2006 – 2007. Accessed on 12 April 2019. https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2008/working-time-in-the-eu-and-other-global-economies-industrial-relations-in-the-eu-and-other-global

European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Employment and social policies: a framework for investing in quality (COM/2001/0313 final), 2001.

European Commission. Industrial Relations in Europe 2010 report, Press Release, MEMO/11/134, 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-134_en.htm

European Commission. Reflection Paper on Harnessing Globalisation. COM(2017) 240 of 10 May 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf

Eurostat. People at risk of poverty after social transfers (t2020_52), 2019a. https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=t2020_52

Eurostat. People at risk of poverty before social transfers (pensions included in social transfers) by level of activity limitation, sex and age (hlth_dpe030), 2019b. https://

ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=hlth_dpe030
Eurostat. In-work poverty in the EU. 2019c. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1
International Labour Organization. International Labour Office Geneva. Executive summary ILO/EC conference: industrial relations in Europe: fostering equality at work and cross-country convergence?, 2018.
Moraliyska, M. A Look at Some of the European Union's Major Social Problems and Their Economic Impact. Eurasian Journal of Economics and Finance, 5(3), 2017, 67 – 86 DOI: 10.15604/ejef.2017.05.03.006 EURASIAN JOURNAL OF ECONOMICS AND FINANCE http://eurasianpublications.com/Eurasian-Journal-of-Economics-and-Finance/Vol.-5-No.3-2017/EJEF-6.pdf
Scharpf, F. The European Social Model. WIley Online Library, 2002. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00392
Whitehead, D. Why the European Social Model is still relevant. 2014. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_238253/lang--en/index.htm
Wickham, J. Unequal Europe: Social Divisions and Social Cohesion in an Old Continent: Social Divisions in an Old Continent. Routledge Advances

ECONOMIC PERFORMANCE OF NORTH MACEDONIAN ECONOMY AND THE EU INTEGRATION CHALLENGES

Darko Lazarov
PhD, Assistant Professor, University "Goce Delchev", Faculty of economics – Stip, North Macedonia

Trajko Slaveski
PhD, Full Professor, University "Ss. Cyril and Methodius", Faculty of economics – Skopje, North Macedonia

Abstract

We investigate the performance of North Macedonian economy in terms of its capacity for acceleration of the real convergence process toward the EU living standards. The holistic growth diagnostic approach is used in order to analyze the country's growth performance by investigating the current growth model and to identify the main source and the most binding constraint. The results show that the average growth rate of North Macedonian economy in the last two decades is relatively lower than the other countries in the region, which delayed the process of convergence of the country to the level of living standards of the EU Member States. One of the reasons is the lower economic integration of a country with the advanced EU countries in terms of trade integration (the export demand from EU and other countries) and financial integration (FDI inflows and the foreign capital share in the domestic banking sector). There have been expectations that the accession of the country into NATO and its integration in the EU processes will automatically increase the FDI inflows and the trade integration of the country. However, this claim has not been supported by any objective evidence. It is true that the EU and NATO accession may contribute to the acceleration of the country's development process, but how that process will impact the national economy to a large extent depends on its government capacity to implement structural reforms, its ability to strengthen its institutional capacity, and its ability to design economic and industrial policies most conducive to improve its export competitiveness as a fundamental factor for sustainable economic growth for a small open economy.

Keywords
Economic growth, North Macedonian economy, EU integration process, export competitiveness.

Introduction

During the last two decades, North Macedonian economy has achieved relatively slow development dynamics with an *average growth rate of 2.7% in the period 2001-2017*, which, compared to the countries in the region, lists the country in the group of countries with meager economic results. For example, the average economic growth rate for Albania in the same period was 4%, for Bulgaria – 3,7%, Serbia – 3%, Montenegro – 3%, Romania – 4%, Slovakia – 4%, Estonia –4%, and Poland – 3.6%.

Such economic performances have slowed down and delayed the process of convergence of the country to the level of living standards of the EU Member States. For illustration, in 1998 Macedonia and Bulgaria had fairly the same level of per capita income, about 28% of the level of income in the EU. In 2017, the per capita income in Bulgaria came close to 60% of the EU income, while the per capita income in Macedonia remained at 35% of that of the EU. If we compare this convergence speed with which the Republic of North Macedonia has been closing the gap with the EU average with the fact that Slovenia and Slovakia, two successful countries from the CEE region, have reached more than 85% of the EU per capita income, we can conclude that the previous model of growth of the North Macedonian economy has not delivered the expected results and hence there is a need for serious changes in the course of economic policies.

Actually, the growth model of the North Macedonian economy in the last two decades has been based on the quantitative instead of qualitative changes in the production factors (labour and capital); it has been based on the demand-side factors (final household consumption and government spending) instead of supply-side factors and finally the economic growth has been driven by services instead of industry.

On the other side, the standard growth theory states that the only source of sustainable economic growth for a small open economy, such as that of the Republic of North Macedonia, with all its specificities and ideosychic

conditions, is acceleration of the *process of modern re-industrialization and export diversification*.

Such processes should enable increasing the total productivity of the economy by diverting resources from sectors and industrial branches with lower added value to those with higher productivity, and will, at the same time, contribute to increasing the country's export competitiveness as a fundamental development process toward the EU accession path.

The paper is composed of three parts. In the introductory part we present the main goal of the research, the methodology to be used and the expected results of the research. The second part presents the results of the research itself and the conclusions based on the obtained results. At the end, the conclusion remarks are presented together with some policy suggestions.

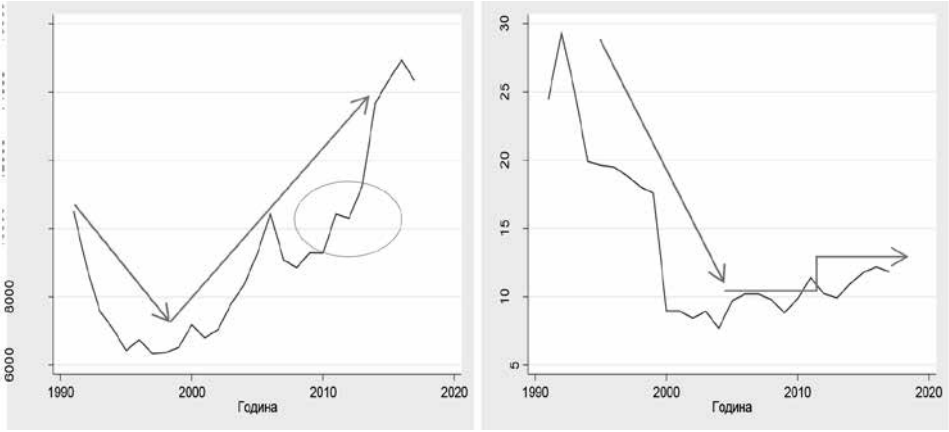
Empirical analysis of industrial and export performance of the North Macedonian economy

In the second part of the paper, our main goal is the detailed study of the performance of the processing industry at the level of an individual industrial branch and the analysis of the export structure at the level of an individual product in order to address the challenges and identify the development opportunities and potentials for restructuring the North Macedonian economy.

Analysis of the manufacturing sector performance

We begin the analysis with a detailed study of the trend of movement of the processing industry share in the GDP of the country from the Independence Day until today, as a synthetic indicator and an indicator for measuring the performance of the processing industry. Namely, as can be seen from the chart below, there is a serious decline in the relative share of the processing industry in GDP (trend of deindustrialization) with a slight improvement in the period after 2001 (with the exception of the period of the Global Economic Crisis), which is not enough to achieve the desired goals for faster economic growth of the country.

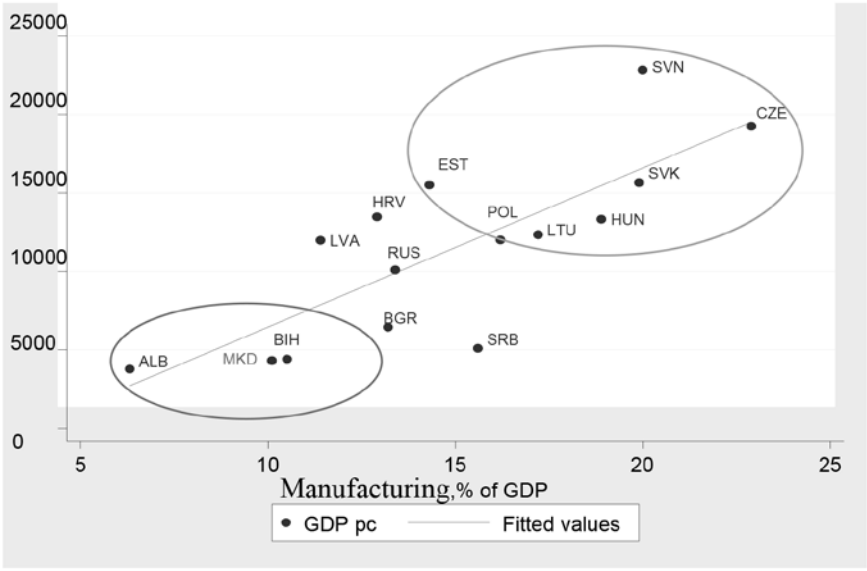
Figure 1. *Panel A – Gross added value of manufacturing, basic prices (000 US$) and Panel B – Manufacturing (% of GDP) in the Republic of North Macedonia*



Source: *Calculation of authors based on the World Bank database*

In 2017, the relative share of the processing industry in GDP was 11.8%, which is below the EU average of 14%. This level is significantly higher in most of the more developed countries in the CEE region, such as Slovenia (20%), Slovakia (20%), Czech Republic (24%), Hungary (19%), Poland (18%), Romania (20%) and others. Practically, these are the countries which the Republic of North Macedonia should try to follow if we want to aim for faster growth in the future period.

Figure 2. *Manufacturing (% of GDP) in the CEE countries*



Source: *Authors' calculation based on the World Bank database*

The analysis of the performances of the processing industry, seen through the prism of the number of employees and the productivity per worker, shows positive trends that are still insufficient to change the unfavorable situation in the structure of employment in this sector. Namely, despite the fact that the number of employees in the **processing industry** has increased by **20 187 new jobs** (from 123 066 in 2006 to 143 253 in 2017), this increase is significantly lower in relation to **140 000 newly created jobs in the services sector** (especially in non-market services and services that are not subject of trading) for the same period.

Such slow dynamics of creating new jobs in the processing industry does not contribute to more significant structural changes in the economy, especially given the fact that a large part of the labor force is still stuck in the **agricultural sector** (120 311 employees, or 16% of the total) and **construction** (53 391 employees or 7% of the total), and that the **service sector** has increasing importance (relative increase from 47% in 2006 to more than 54% in 2017).

On the other hand, the **level of productivity of the processing industry** (measured as the ratio between the gross added value at basic prices in terms of the number of employees) in the analyzed period has **slightly improved**

(from 8 485 US $ in 2006 to 10 000 US $ in 2017) with cyclical oscillations, especially during the Global Economic Crisis 2007/2008 and the 2011/2012 recession.

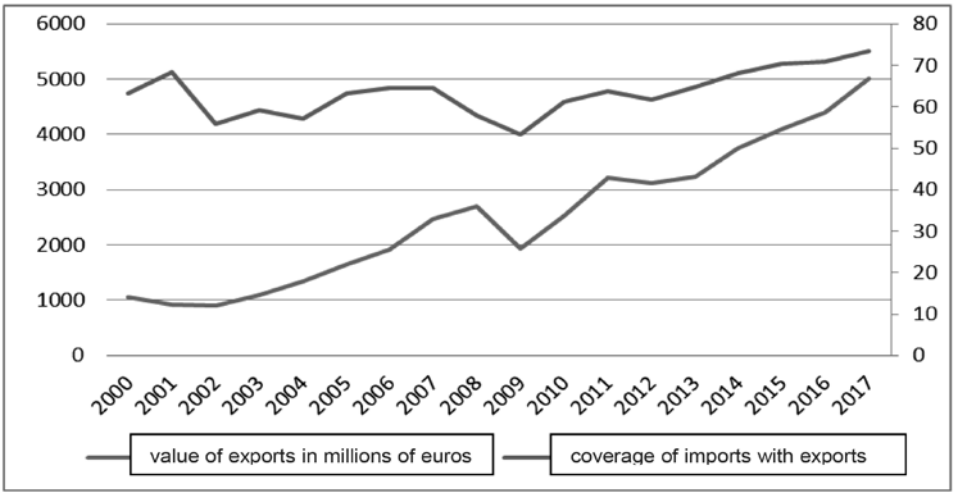
One of the **main reasons** for the **poor performance of the processing industry** seen through the prism of gross added value, exports, the number of employees, and productivity levels should be sought in the **unfavorable structure and slow intra- and intersectoral structural changes**. Namely, if we look at the structure of the processing industry, we will see that in 2010 the largest share according to the number of employees and gross added value had the industries with relatively low productivity, such as the textile industry (clothing and textiles), fabricated metals, leather industry, furniture and so on. On the other hand, industrial branches with high productivity, such as the chemical, pharmaceutical and machine industries, had significantly lower relative share.

Analysis of the export performance of the North Macedonian economy

In the past period, the Republic of North Macedonia recorded a significant increase in the export from **1 billion euros** in **2000** to **5 billion euros** in **2017**, which means that exports in the analyzed period grew with an *average rate* of **10.7%**. The largest part of this increase, especially in the period after 2007, is due to FDI and exports from Technological Development Industrial Zones (TIDZs).

However, such an increase of export has not significantly contributed to the dynamics of the economic growth due to the fact that it has been characterized by a significant "import" component, which indicates that the domestic added value in the export of foreign companies in the TIDZs has been extremely low and has lacked significant multiplicative effects on the North Macedonian economy.

Figure 3. Export volume and coverage of import with export in Macedonia



Source: *State Statistical Office of the Republic of North Macedonia*

The indicator which shows the percentage of of imports coverage with exports in the analyzed period is still at the level of around 70%, and confirms the above-stated conclusion that the country's exports do not contribute to reducing the trade deficit and practically the reason why there has been a low magnitude in the correlation between exports and economic growth should be sought here.

Policy proposals for growth acceleration

The estimated results of the analysis of industrial and export performance indicate that there are several fundamental binding constraints of the North Macedonian growth performance: 1) the low level of industrialization (manufacturing sector is less than 12% of GDP), 2) unsatisfactory export competitiveness (the relative share of exports is 55% of GDP), and 3) unfavourable industrial and export structure (predominant industrial and exporting sectors are textile, basic metals and agricultural products with exception of the structure in TIDZs).

However, an increase of the level of industrialization and export competitiveness, and improvement of the industrial and export structure are not *ad hoc* processes that can be achieved in several years, especially not without an effective and efficient development strategy. Hence, a clear devel-

opment vision of the policy makers with a modern industrial and economic strategy should be indispensable. However, the main thesis of the current government is that the accession of the country in NATO and its integration in the EU processes will automatically solve the economic problems which constrain the country's growth dynamics and will contribute to the increase in the living standards of the North Macedonian citizens, which has absolutely not been supported by any objective evidence.

The Republic of North Macedonia would accelerate its economic growth and the real convergence to the living standards of the EU developed countries only if the government puts all its efforts on real structural reforms and implements economic policies that would increase the country's competitiveness. In that context, we propose *several policies* which we believe can contribute to a significant acceleration of the growth dynamics.

The first measure should be directed towards providing **financial support for investments** of export-oriented domestic companies within the previously addressed strategic sectors where the country has a latent comparative advantage. *The second measure* refers to **improving the personnel and managerial capabilities** of export-oriented domestic companies. In this regard, our proposals refer to the creation of modern programs for improving managerial skills through trainings for specialization of managers in domestic export-oriented companies. *The third measure* refers to the **redefinition of the program for attracting foreign direct investments (FDI)** in which the focus will be put on attracting only those foreign companies within the previously addressed strategic sectors and subsectors in order to put them in function of the domestic economy by integrating domestic companies into their supply chains. *The fourth measure* is directed towards the **building an infrastructure for Industry 4.0** because of the fact that global trends are ruthless and the need for facing these global challenges as soon as possible is necessary if we don't want to deepen the gap in the country's technological development vis-à-vis the developed countries. Finally, *the fifth, not less important measure* refers to **strengthening of the institutional capacities of the state** and **improving the business regulation.** We are all aware that the basic precondition for successful business practices are strong institutional capacities, professional public administration and business regulation that will be friendly to the private sector and without bureaucratic barriers and selective treatment.

Conclusion

The results of the economic performance analysis indicate that Macedonia has experienced the lowest growth rate in the last two decades compared with other countries in the region. For illustration, the average economic growth rate in Macedonia in the period 2001-2017 was 2.7%, while the growth rate in Albania was 4%, Bulgaria – 3.7%, Serbia – 3%, Montenegro – 3%, Romania – 4%, Slovakia – 4%, Estonia – 4%, and Poland – 3.6%.

There are many reasons which could explain the very low growth performance and slow convergence towards the EU living standards of the North Macedonian economy, such as weak institutional capacity, undeveloped financial system, lack of skilled human capital, low technological progress, etc. In addition to these factors, there are several fundamental binding constraints to the North Macedonian growth performance: 1) the low level of industrialization (manufacturing sector is less than 12% of GDP), 2) unsatisfied export competitiveness (the relative share of export is 55% of GDP), and 3) unfavourable industrial and export structure (the predominant industrial and exporting sectors are textile, basic metals and agricultural products with the exception of the structure in TIDZ).

However, the increasing the level of industrialization and export competitiveness, and improving the industrial and export structure are not *ad hoc* processes that can be reached in several years, especially not without an effective and efficient development strategy. Hence, a clear development vision of the policy makers with a modern industrial and economic strategy is necessary.

The Republic of North Macedonia would accelerate its economic growth and the real convergence to the living standards of the EU developed countries only if the government puts all its efforts on real structural reforms and implements economic policies that would increase the country's competitiveness. In that context, we propose *several policies* which we believe can contribute to a significant acceleration of the growth dynamics.

Bibliography

Lavopa A, and Szirmai A (2014). Structural modernization and development traps: An empirical approach. UNU-MERIT Working Paper 2014-076. United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.

Lavopa A, and Szirmai A (2015). Industrialization in time and space. UNU-MERIT Working Paper 2015-039. United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.

Lee K (2013). Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-creation, and the Middle-income Trap. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom.

Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. The Manchester School 28: 139–91. Lin JY (2011). New structural economics: A framework for rethinking development. The World Bank Research Observer 26(2): 193–221.

Lin JY, and Chang HJ (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang, Development Policy Review 27(5): 483–502.

Lin JY, and Monga C (2010). Growth identification and facilitation: The role of the state in the dynamics of structural change. Policy Research Working Paper 5313. World Bank. Washington, DC.

Lin JY, and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I, and Kozul-Wright R, eds. Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development. International Labour Organization. Geneva: 65–78.

Lazarov, Darko and Kocovski, Mitko (2017) Empirical analysis of North Macedonian export structure: the role of metal industry. Industry Journal, 45 (1). pp. 148-160.

Lazarov, Darko and Kocovski, Mitko (2017): Analysis of the development potentials and possibilities for production diversification of the metal industry, Economic Chamber of Macedonia.

Lazarov, Darko and Azeski, Branko (2018): Structural transformation and export diversification as a fundamental factor for acceleration of economic growth in Macedonia, North Macedonian Academy of Science and Arts Proceeding.

McMillan M, and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M, and Jansen M, eds. Making Globalization Socially Sustainable. International Labour Organization. Geneva.

Palma G (2005). Four sources of "de-industrialization" and a new concept of the "Dutch-disease." In: Ocampo JA, ed. Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability. Stanford University Press. Stanford, CA.

Rodrik D (2013b). Structural change, fundamentals, and growth: An overview. Institute for Advanced Study. Princeton, NJ.

Rodrik D (2014). Are services the new manufactures? Project Syndicate. October 13.

Rodrik D (2016). Premature deindustrialization. Journal of Economic Growth 21: 1–33.

Romer PM (1987). Growth based on increasing returns due to specialization. American Economic Review 77(2): 56–62.

Rosenstein-Rodan P (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-eastern Europe, Economic Journal 53: 202–11.
Timmer MP, Erumban AA, Los B, Stehrer R, and de Vries GJ (2014a). Slicing up global value chains. Journal of Economic Perspectives 28(2): 99–118.
Timmer MP, de Vries G, and de Vries K (2014b). Patterns of structural change in developing countries. GGDC Research Memorandum 149. Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.
UNCTAD (2014b). The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation: A Post-2015 Development Agenda. United Nations. Geneva and New York.
UNCTAD (2015a). Global Value Chains and South-South Trade: Economic Cooperation and Integration among Developing Countries. United Nations. Geneva and New York.
UNIDO (2015). Industrial Development Report 2016: The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development. United Nations Industrial Development Organization. Vienna.

OVERCOMING BILATERAL DISPUTES AS PART OF THE EU ACCESSION PROCESS

Assoc. prof. Vasko Naumovski, PhD
Ss. Cyril and Methodius" University, Skopje, Republic of North Macedonia

Abstract

Bilateral disputes have presented a significant obstacle for EU enlargement, especially in the region of South-Eastern Europe. The disputes between Slovenia and Croatia, Macedonia and Greece, Turkey and Greece/Cyprus demonstrated the need for a more cohesive approach in order to avoid situations where bilateral issues could pose a threat to the enlargement policy. Moreover, future enlargement rounds may be endangered by additional disputes – Croatia and Serbia, Serbia and Kosovo, Albania and Serbia, etc. Historical, cultural and political issues often favour national interests, while the common European interest remains neglected. The idea for a "Europe whole, free and at peace" can be realized only with the necessary political will and courage, strong determination for completion of the European project, and continuous commitment to the process that has brought benefits to millions of European – the enlargement. Instead of maintaining the fear of "importing conflicts", the EU is the most appropriate actor that can contribute to solve them, using all the tools available in the accession process. Lessons learned, existing challenges, as well as potential outcomes are analyzed in this paper.

Key words

EU, North Macedonia, accession, bilateral, disputes

Introduction

Protecting the national interest is one of the roles which governments tend to favour over common interests shared with other nations. In the context of the European unification, several cases of using the veto power have interfered with the EU enlargement process, causing damage to the credibility of the EU. Denying the right of a candidate country to continue its integration path due to a bilateral dispute has not proven to encourage reforms in the accession process, nor has solved internal EU difficulties used as an alibi to delay the enlargement.

What are the origins of vetoing the enlargement process, and what are the consequences of a Member State using this right? With the 'Luxembourg Compromise' of 1966, the EU Member States agreed that if a very important national interest is at stake, the decision has to be adopted unanimously, thereby effectively creating the right of veto (Teasdale, 1993). Although this method has been eliminated in most of the areas where majority voting is needed, the enlargement decisions still require unanimity, allowing Member States to use the 'national interest' as an alibi for preventing a candidate country to move forward, even though required criteria have been met.

Without any specific bilateral dispute existing, France vetoed the accession of the United Kingdom in 1963, creating a situation that left the UK out of the EEC until 1973[48]. Another example, in a different set of circumstances, the Central and Eastern European countries that were part of the 2004/2007 enlargement round have experienced veto threats by the existing EU Member States. „Environment" was one of the most difficult chapters, providing a chance for Austria to dispute the safety of the 'Mochovce' Nuclear Power Plant in Slovakia, (Wesolowsky, 1998:20), as well as the decommission of its 'Jaslovské Bohunice' plant.[49] The safety of the 'Temelín' Power Plant in the Czech Republic was an issue raised by Austria,[50] as well as the 'Krško' Power Plant in Slovenia's accession (Linden, 2002).

[48] French President De Gaulle vetoed UK's accession due to the nature of its economy, free trade areas with other countries, differences with the founding Member States of the EEC, etc. Moreover, the British tradition of close relations with the US were perceived as a threat to the European unification.

[49] 'Nuclear deal spurned by Austria', The Slovak Spectator, 4 October 1999.

[50] Resolved with the 'Protocol on the Negotiations between the Czech and the Austrian Governments', led by Prime Minister Zeman and Federal Chancellor Schüssel with the participation of Commissioner Verheugen, was signed in the monastery of Melk, Austria on 12 December 2000.

Italy requested a compensation for a former Italian property in Istria, as well as other historical disputes – quoting "the national interest" as the reason to veto the start of negotiations with Slovenia in 1994 (Favretto, 2004) and right-wing politicians in Italy even called for a revision of the borders with Slovenia (Albioni and Greco,1996).

The Netherlands delayed the Stabilization and Association Agreement between the EU and Serbia, due to a lack of cooperation with the Hague Tribunal, and Romania raised the issue of the Romanian minority in Serbia, before this country received its candidate status in 2012[51].

In the later steps in the enlargement process, including the early stages of the pre-accession, the following cases of veto can be identified in the region of South Eastern Europe: 1) Slovenia's veto on Croatia's accession; 2) Greece's and Cyprus' veto on Turkey's accession; 3) Greece's veto on Macedonia's accession.

Blocking the applicant country is legally framed in Art. 49 of TEU, where a unanimous decision of the Council is required to grant the status of a candidate country. Although the article does not require justification from the Member State using the veto, a flexible interpretation of the membership criteria is often used as an alibi. Opportunities to veto a candidate/acceding country in the later stages are numerous: opening and closing of every negotiating chapter, ratifying the accession agreement – meaning that there are more than 70 occasions to freeze the accession of the candidate country[52]. European institutions have not been able to set a mechanism that will prevent a Member State from abusing its right of veto, thereby allowing the national interests to endanger the common, European interest.

The credibility of the EU and the enlargement policy is seriously at risk and the tolerance of countries that use the veto right in order to solve their bilateral disputes contributes to this perception. The European Commission and the European Parliament have been persistent in favouring the common interest of the Union, as well as in their pro-enlargement positions, calling for a settlement of the bilateral disputes that are endangering the enlargement policy, and confirming that the 'Copenhagen criteria', and not unilateral actions, should be decisive in the process[53]. National governments, on

[51] '*Romania flexes muscle at EU meeting on Serbia*', EU Observer, 28.02.12.

[52] The number of chapters of the *acquis* negotiated is 35.

[53] Detailed positions can be found in the Progress Reports of the European Commission, its Enlargement Strategy Papers, as well as the resolutions of the European Parliament related to progress of the candidate countries involved.

the other hand, have remained consistent protecting the veto power, which is not compatible with the recommendations of the Commission and the Parliament. Supranational institutions do not possess the mechanism to override a veto from a Member State, but they do have the tools to express the European interest and protect their policies.

Border Dispute between Slovenia and Croatia

The dispute over the Gulf of Piran appeared after the independence of both former Yugoslav republics, since prior to the break-up of Yugoslavia, the internal borders between them were not applied to the sea. It involved issues about Slovenia's access to open sea in the Adriatic, as well as the exploitation of the natural heritage in the Gulf. After it became a Member State of the EU in 2004, Slovenia threatened to block Croatia's accession, if the dispute continued. Croatia started the membership negotiations in December 2005, and in the course of 2008 the dispute culminated with Slovenia blocking the opening of new chapters, effectively using the veto power.

In December 2008, the Slovenian Foreign Minister presented documents from seven negotiating chapters, which were the reason for the veto on behalf of Slovenia: in the „Agriculture" chapter, Slovenia protested that Croatia presented several villages in the disputed territory of the Dragonja River as part of Croatia, in „Food Safety" it was the area in the Adriatic Sea, in taxation it was the border crossing, in infrastructure – certain maps, including the disputed territory, in justice – maps enclosed in the documentation, in environment – mentioning the ZERP[54], etc. At a press conference, the Foreign Minister Žbogar stated that "Slovenia must protect its national interests"[55]. In June 2009 Slovenia blocked the closing of the „Statistics" chapter, and a month later, the closing of another chapter was blocked – „Freedom of movement of workers" – which meant 13 chapters were blocked.

It took a year before both sides agreed to hand over the dispute to an international arbitration, signing an Arbitration Agreement in Stockholm, in December 2009. Although the dispute was not finally solved, it lifted the

[54] In Croatian: Zasticeni ekolosko-ribolovni pojas – Ecological and Fisheries Protection Zone declared by Croatia in 2003, excluding its application from EU member states. One of the main items of the dispute.

[55] "Žbogar: Slovenija je morala zaščititi nacionalni interes" ("*Žbogar: Slovenia Must Protect its National Interest*"), STA (Slovenian Press Agency), 19 December 2008.

veto for Croatia's accession, leading to closing of all chapters in June 2011, and becoming a full Member State in June 2013.

Following a scandal about an alleged document leakage in July 2015, involving a Slovenian judge at the arbitration panel, as well as other high ranking Slovenian government representatives, Croatia decided to withdraw from the Arbitration Agreement, due to a breach of the arbitration rules. Although an internal investigation of the Permanent Court of Arbitration found that no leakage had occurred, and that the breach of the Agreement did not prevent the tribunal to finish its task, Croatia remained on its position that the Agreement is not valid anymore.

In June 2016 the Arbitration Tribunal announced its decision, which was positively received by Slovenia, and not accepted by Croatia. The verdict granted 3/4 of the Gulf of Piran waters to Slovenia, as well as a passage to the open sea. Although the European Commission, as well as many EU Member States called for implementation of the verdict, Croatia continues to reject it, thereby maintaining the dispute open. Since both countries involved are Member States, the veto power that Slovenia used earlier is now irrelevant. Today, it is a bilateral issue between two Member States, with equal leverage on both sides – both are EU Member States.

Turkey blocked by Cyprus and Greece

Several historical, geographical, cultural, and other aspects have caused the dispute that prevents Turkey from moving forward with its European integration path. The 'Cyprus Question' has long been a burden of the bilateral relations between Turkey and Greece, but with Cyprus becoming a Member State of the EU, the issue became a barrier for Turkey to join the same alliance.

Greece was prepared to veto the enlargement with the Central and Eastern European countries if Cyprus was not included (Önis, 2001; Baun, 2000), or even if the Turkish Cypriot community was involved in the talks (Binyon, 1997). The Greek Prime Minister Simitis hinted at a possible veto saying that "Greece will use all measures offered in the framework of the European Union to achieve what it considers to be right" (Mortimer and Hope, 1997). If this veto had been realized, it would have torpedoed the entire Eastern Enlargement (Ramming, 2008). Cyprus started the negotiations in 1998, signed the Accession Treaty in April 2003, and became a full Member State in May 2004, although the accession to the EU was fundamentally incompatible

with the continuation of the island's division. Several years later, this was confirmed by the revealed confidential US cables, quoting the EU External Relations Commissioner at that time, Chris Patten, who noted that "some of the accession countries were foisted on the EU as part of a larger bargain", and that "the Greeks insisted on Cypriot admission as the price of agreeing to some of the northern European candidates"[56].

Turkey has had an Association Agreement with the European Economic Community in force since 1964, applied for membership in 1987, and became a candidate country in 1999. Negotiations were opened in 2005.

Currently, 16 out of 35 negotiation chapters are opened, and only one chapter is closed. Six chapters are blocked by Cyprus. The continued Turkish presence on the island is an effective barrier to the application of the *acquis*, as well as the implementation of the four freedoms of the common market. Although the Copenhagen criteria are evaluated in detail regarding the very chapter, Turkey's accession remains to depend on the solution of the dispute. "It's all about Cyprus". (Paul, 2011).

In early 2016, the EU – Turkey deal on the refugee crisis had the potential to unlock the negotiations, and also grant a visa-free travel for the Turkish citizens to the Schengen area. Nevertheless, developments in Turkey since the second half of 2016 have caused a further delay of progress, and no chapters have been opened or closed since then. In March 2019, the European Parliament adopted a resolution calling for suspension of the negotiations with Turkey.

Cyprus, a country which managed to enter the EU due to the threat for a veto – is now vetoing Turkey's accession. This bilateral dispute did not prevent Cyprus to enter – a situation that would have probably occurred if Turkey had become an EU member before Cyprus. This precedent endangered the credibility of the EU and the enlargement process as a whole. Namely, the rationale behind the EU policy not to import conflicts is exactly that: to prevent newcomers that have a bilateral dispute from abusing their membership rights, as leverage against the other side.

[56] Quoted in 'US Embassy Cables: Chris Patten Remarks on Putin's "Killer Eyes"', *The Guardian*, London, 1 December 2010.

Macedonia's Accession

After proclaiming its independence in 1991, the Macedonia was drawn into a bilateral dispute over its name. Greece, already a Member State of the European Union since 1981, required that the name of the country – 'Republic of Macedonia' – cannot be the same as the administrative regions containing the term 'Macedonia', and there is a need to distinguish between the country neighbouring Greece, and the region within Greece[57].

Macedonia was accepted as a UN Member State under the provisional reference (not a name) 'The former Yugoslav Republic of Macedonia',[58] although there is no legal basis for this act of the UN Security Council. According to the UN Charter and relevant ICJ rulings, the UN cannot impose additional conditions for the acceptance of a new Member State[59]. Both countries signed the Interim Accord in 1995, where Greece agreed "not to object to the application by or the membership of" of Macedonia in international, multilateral and regional organizations and institutions[60].

At the NATO Bucharest Summit in 2008, although it was confirmed that the country had fulfilled all the criteria to receive an invitation to join NATO, this was not realized due to the veto by Greece. Macedonia filed an Application to the International Court of Justice in 2008, and in December 2011, the Court ruled out that Greece violated its obligations from this international agreement[61].

---

[57] The region of Macedonia is a geographical area of 67,714 km^2, which is divided among the Republic of North Macedonia, Greece, Bulgaria, Albania and Serbia (including a part in Kosovo). The current borders were mostly defined with the Treaty of Bucharest in 1913, meaning that the part of the geographical region of Macedonia, which is today in Greece, was not part of the contemporary Greek state until 1913. Furthermore, the official naming of the Greek administrative regions of 'Central Macedonia', 'West Macedonia' and 'East Macedonia and Thrace' occurred in 1987, during the first signs of dissolution of Yugoslavia. Before 1987, there was no official administrative region containing the term 'Macedonia', and there was only one political entity – the Democratic/People's/Socialist Republic of Macedonia.

[58] United Nations Security Council Resolution No. 817, 7 April, 1993.

[59] For an extensive legal analysis of this case see: Janev, I. (1999) Legal Aspects of the Use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999).

[60] Article 11 of the Interim Accord between Greece and the Republic of Macedonia, signed on 13 September, 1995.

[61] International Court of Justice, Judgment of 5 December 2011, Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (The Former Yugoslav Republic of Macedonia vs. Greece).

The EU established diplomatic relations with Slovenia and Croatia in January 1992, while relations with Macedonia were established in December 1995. Although the Badinter Arbitration Commission[62] in 1991 delivered its opinion that Croatia and Macedonia fulfil the conditions to be formally recognized by the European Communities, the EC did not take steps in this direction, due to the objections of Greece.

Macedonia applied for a EU membership in March 2004, and received a positive opinion from the Commission in November 2005,[63] and a candidate status was given to the country at the Council meeting in December 2005.[64] A recommendation for beginning the negotiations was issued in October 2009.[65] Even in this occasion, where decisions are based solely on the progress made, it appeared that the Environment Commissioner, Stavros Dimas,[66] "expressed his opposition to the move in a letter sent to Brussels"[67].

Following years of repeated recommendations from the Commission, but no unanimous decision in the Council, internal political developments in Macedonia caused a government change, bringing to power a leftist government that signed a bilateral agreement with Greece, agreeing to almost all demands by the Greek side. Protests in both countries demonstrated the lack of popular support. In the North Macedonian case, the procedure to implement the agreement (requiring two thirds majority in the Parliament – which the governing coalition lacked) involved political pressure on opposition MPs, including judicial persecution, placement into custody, and alleged bribery.[68] Even the European Commissioner Johannes Hahn, suggested "a

---

[62] Established by the EC Foreign Ministers at an Extraordinary Meeting in Brussels on 27 August, 1991, led by Robert Badinter, President of the French Constitutional Court, in order to examine the conditions for the new independent countries to be recognized by the EC.

[63] European Commission, *Opinion on the Application for Membership*, Brussels, 9 December, 2005.

[64] European Council, Presidency Conclusions, Brussels, 15-16 December, 2005.

[65] Enlargement Package 2009, Speech of Enlargement Commissioner Olli Rehn, Brussels, 14 October 2009.

[66] European Commissioner for Environment (2004-2009) held several ministerial posts in the Greek government: Foreign Affairs (2012), Industry, Energy and Technology (1990-1991), Agriculture (1989-1990), Trade (1980-1981).

[67] 'Skopje urged to settle name issue with Greece', *Neoskosmos Newspaper*, 19 October 2009.

[68] More on this in: Martens, M. (2019) *Außenpolitik mit schwarzen Kassen (Foreign Policy with Black Cash Registers*), Frankfurter Algemeine Zeitung, 24.04.2019

mix of ratio and Balkans",[69] in order to pass the constitutional changes, after the referendum to approve them failed in September 2018[70].

After the agreement had been ratified in both countries, the EU failed to open negotiations that had previously been blocked, due to the lack of progress in the reforms processes. Even though the dispute has been solved, different reasons prevent the breakthrough in this case. Also, the North Macedonian case demonstrates that when a country's accession is vetoed, it is more likely that it will fall into backsliding on its European path.

Conclusion

The European enlargement process is formally based on fulfilling the membership criteria, and the progress is following the implementation of the EU standards in the candidate/acceding country. Nevertheless, as in all other policies, the national interests of the Member States play a significant role, including the bilateral relations with the candidate countries. Given the examples above, we can conclude that solving the disputes during the negotiation process is not always possible, meaning that the EU does not possess the mechanism to protect the enlargement process from Member States using the right of veto, due to their national interests. Supranational institutions have been in favour or enlargement, although the disputes have not been fully settled, but intergovernmental bodies remain committed to protect the national governments' interests.

The strategy of blocking the accession of a country until the dispute is solved has not always proven to be successful: Croatia managed to become a Member State without solving the dispute with Slovenia, and the Slovenian leverage of being a Member State is gone. Greece managed to put enormous pressure on Macedonia, although the lack of national consensus for the agreed solution, in both countries, raises questions about its sustainability with future governments. Moreover, the lack of progress in the North Macedonian accession after the agreement demonstrates the insufficient capability of the Union to act quickly in order to avoid backsliding in the reforms – a

[69] Quoted in Schwartz, A. (2018) *„Ich glaube an einen Mix aus Ratio und Balkan" ("I am thinking of a Mix of Ratio and Balkans")*, Kurrier, 05.10.2018

[70] Only 36.3% of the North Macedonian voters voted on the referendum, thereby not fulfilling the legal requirements for it to succeed. Even in this low turnout, pressure on voters was noted, as well as unusually high frequency of voters in the last two hours, especially in the Albanian-populated regions.

situation that is always appearing when a country is not given the deserved reward after painful political decisions. The same goes for Turkey, which has slowly moved away from the EU negotiations since the veto did not produce the desired outcome in the dispute with Cyprus and Greece. On the contrary, the dispute over Cyprus is not solved, and the candidate country is moving backwards in terms of fulfilling the membership criteria.

Future enlargement rounds will certainly include blocking strategies, especially in the Balkans, where all countries have some sort of a dispute with at least one of its neighbours. Croatia has already raised concerns over the treatment of the Croatian minority in Serbia, the laws on war crimes, as well as in areas of education and culture, following the same pattern as Slovenia – a country that was blocked in its accession becomes the blocking country after it becomes a Member State. Montenegro, if it enters the EU before Serbia, may also block its accession, and Serbia itself may block Albania's accession due to bilateral issues, or issues over Kosovo.

Setting the precedent that the veto can be used in order to protect the national interest in a bilateral dispute jeopardizes the essence of the European unification, and its commitment to contribute to "peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples..."[71].

Issues arising from a different historical, cultural, or political background have always existed in the region of the Balkans, and the only sustainable solution for all arising disputes is the full integration of the region into the EU. Veto powers, on the other hand, remain a tool in the hands of a Member State, but the EU must find a solution to this complex problem, so that the common European interest can outweigh the national interests.

Bibliography

Albioni R. and Greco R. (1996) Foreign Policy Re-nationalization and Internationalism in the Italian Debate, *International Affairs,* Vol. 72, No. 1.

Bartovic, V. et al. (2011) *The EU Enlargement to the Western Balkans: Time to Put Conditionality First Again*, in: Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute.

Bassuener, K. (2010) EU Enlargement on its own is not a Credible Policy, *Europe's World,* No. 19, Autumn 2010.

[71] Art. 3 of the Consolidated versions of the TEU and TFEU (ex Art. 2 of TEU)

Baun, M. J. (2000) *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Maryland: Rowman & Littlefield.
Booker, C. and North, R. (2003) *The Great Deception: A Secret History of the European Union*. London/New York: Continuum.
Carmin, J., VanDeveer, S.D. (2005): *EU Enalrgement and the Environment – Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, London/New York: Routledge.
Favretto, I. (2004) Italy, EU Enlargement and the 'Reinvention' of Europe between Historical Memories and Present Representations, *Journal of Southern Europe and the Balkans,* Vol. 6, No. 2, August 2004.
Grabbe, H. (2001) *Profiting from EU Enlargement*. London: Centre for European Reform.
Halverson, T. (1993) Ticking Time Bombs: East Bloc Reactors, *The Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. 49, No. 6, July/August 1993.
Hilion, C. (2010) *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy,* Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 6, November 2010.
Janev, I. (1999) Legal Aspects of the Use of a Provisional Name for Macedonia in the United Nations System, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan. 1999).
Klemenčič M. and Zupančič J. (2004) The Effects of the Dissolution of Yugoslavia on the Minority Rights of Hungarian and Italian Minorities in the Post-Yugoslav States, *Nationalities Papers,* Vol. 32, No. 4, December 2004.
Kramer, J. M. (2004) EU Enlargement and the Environment: Six Challenges, *Environmental Politics,* Vol. 13, No 1, Spring 2004.
Kubosova, L. (2005) Slovakia: Barking after Lost Bone, *Transitions Online,* March 2005.
Linden R. H. (2002) *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Oxford: Rowman&Littlefield.
Önis, Z. (2001) *Greek – Turkish Relations and the European Union: A Critical Perspective, Mediterranean Politics,* Vol. 6, No. 3, Autumn 2001.
Pavlinek, P. and Pickles, J (2004) Environmental Pasts / Environmental Futures in Post-Socialist Europe, *Environmental Politics,* Vol. 13, No. 1, Spring 2004.
Paul, A. (2011) *The Turkey- EU Deadlock*. Brussels: European Policy Center.
Ramming, S. (2008) Cyprus' Accession Negotiations to the European Union: Conditional Carrots, Good Faith and Miscalculations, *International Negotiation,* Vol. 13, No. 3.
Rehn, O. (2006) Europe's Next Frontiers. Munchen: Nomos.
Roter, P. and Bojinovic, A. (2005) Croatia and the European Union: A Troubled Relationship, *Mediterranean Politics,* Vol. 10, No. 3, November 2005.
Rudolf, D. and Kardum, I.: (2010) Sporazum o Arbitraži između Hrvatske i Slovenije (*Arbitration Agreement between Croatia and Slovenia* – in Croatian), PPP god. 49 (2010), 164.
Slapin, J. (2009) Exit, Voice and Cooperation: Bargaining Power in International Organizations and Federal Systems, *Journal of Theoretical Politics,* Vol 21., No. 2, April 2009.
Teasdale A. L. (1993) The Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies,* Vol. 31, No.4, December 1993.
Tocci, N. (2002) Cyprus and the European Union Accession Process: Inspiration for Peace

or Incentive for Crisis?, *Turkish Studies,* Vol. 3. No. 2, Autumn 2002.
Tocci, N. (2010) *Unblocking Turkey's EU Accession*, Insight Turkey, Vol. 12 / No. 3 / 2010.
Torreblanca J. I. (2006) The European Union's Financial Perspective for 2007-13: A Good Agreement for Spain. Madrid: *Elcano Royal Institute.*
Tsebelis G. and Yataganas X. (2002) Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion, *Journal of Common Market Studies,* Vol. 40, No. 2.
Turkalj, K., Ibler, V. (2001) *Piranski Zaljev: Razgraničenje Teritorijalnog Mora između Hrvatske i Slovenije* (Zagreb: Organizator).
Verney, S. (2006) EU Enlargement as a Moral Mission: Debating Cyprus' Accession in the European Union, *Paper prepared for presentation at the 3rd Paneuropean Conference of the ECPR Standing Group on European Union Politics*, Bilgi University, Istanbul, 20-23 September 2006.
Wesolowsky T. (1998) Sparring over Mochovce. *The Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. 54, No. 6, November-December 1998.

THE CHALLENGES OF SECULARISM AND EUROPEAN INTEGRATION (THE NORTH MACEDONIAN CASE)

assoc. prof. Aleksandar Spasenovski, PhD
"Ss. Cyril and Methodius" University
Skopje, Republic of North Macedonia

Introduction

The separation of the Socialist Republic of Macedonia from the Socialist Federative Republic of Yugoslavia[72] happened in the light of the major tectonic movements in the former European socialist/communist countries

[72] The collapse of the SFR Yugoslavia is characterized by a series of military conflicts that took place on the territory of this country, with the exception of Macedonia that has gained its independence peacefully. The wars were marked by fierce ethnic conflicts between the Yugoslav People's Army and Slovenians in Slovenia; between Croats and Serbs in Croatia; between Serbs, Croats and Bosniaks in Bosnia and Herzegovina and between Serbs and Albanians in Kosovo. These bloody conflicts, which were a result of the dissolution of the Federal Yugoslavia, ended with the signing of the Dayton Peace Agreement in 1995. After the collapse of this country, 5 new countries were created: Slovenia, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina and the Federal Republic of Yugoslavia (which included Serbia and Montenegro). On 21 May 2006, as a result of a referendum, Montenegro became an independent state, and therefore so did Serbia. On February 17, 2008, members of the Kosovo parliament passed the Declaration of Independence. Yugoslavia's wars are considered one of the worst armed conflicts on the European continent since the end of the Second World War, due to which the UN established the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, which initiated war crimes proceedings against large number of participants in these military conflicts (See Petar Radan, *Breakout of Yugoslavia and International Law*, Routledge, September 21, 2001; Henry H. Perritt, *The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010).

in the last decades of the 20th century[73], as a result of series internal political, economic and social conditions and circumstances.

With regard to the SFRY, these processes brought to the surface some conservative myths of constituent nations, which in the process of transition of the constitutional and political systems have built, on the foundation of these premises, new top priorities – national states with a democratic order, free and competitive entrepreneurship, market economy and commerce, political and social pluralism in accordance with the standards of the developed west-European democracies.[74]

Having in mind the opposing constitutional concepts, the one that was falling apart vis-à-vis the one that was to be created, and under the pressure from major global trends, the process of a forceful collapse of the former Yugoslavia was initiated, which resulted in the formation of today's Macedonia[75] as a sovereign, independent and democratic country which stood for

---

[73] As a result of people's uprisings across the countries of Eastern Europe, the process of the fall of communism began. These events, started in Poland in 1989, continued in Hungary, East Germany, Bulgaria, Czechoslovakia and Romania. The Soviet Union collapsed in 1991, as a result of the decision of the Russian Federation and 14 other nations proclaiming their independence. Between 1990 and 1992, this system of state power also collapsed in Albania and in Federal Yugoslavia. These processes had their influence in other socialist states outside the European continent, such as Cambodia, Ethiopia and Mongolia, which also rejected this system of state regulation (See Bartlomiej Kaminski, *The Collapse Of State Socialism*, Princeton University Press, Princeton , New Jersey, 1991).

[74] See Carole Rogel, *The Breakup of Yugoslavia and its Aftermath*, Greenwood Press, 2004.

[75] The processes of acquiring Macedonia's independence through the dissolution of the then SFRY began in the course of 1990. On 20th September 1990, the Parliament of the Socialist Republic of Macedonia adopted 25 amendments to the Constitution that made the first changes in the constitutional and legal system (Decision on the adoption of the Amendments LVII – LXXXI of the Constitution of the Socialist Republic of Macedonia, Amendments to the Constitution of the Socialist Republic of Macedonia, *Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia*, XLVI, No. 28, Skopje, 21.9.1990, pp. 506-511). On 24th September 1990, the President of the Parliament called the first democratic multiparty elections, which took place on November 11 of the same year, and the North Macedonian Assembly in this composition was constituted on 8 January 1991. Furthermore, on 27th January 1991, the MPs elected the first President of the Republic, Kiro Gligorov, and on 20th March 1991, the first expert government led by Nikola Kljusev was elected. In the meantime, on 25th January 1991, the MPs adopted the Declaration of Sovereignty of Macedonia (Declaration on the Sovereignty of the Socialist Republic of Macedonia, Assembly of the Socialist Republic of Macedonia, No. 08-220-1). Furthermore, on 7th June 1991, the constitutional amendment LXXXII was adopted, which deleted the term "socialist" from the name of the SRM (Decision on the promulgation of amendments LXXXII to LXXXV of the Constitution of the Socialist Republic of Macedonia, Amendments to the Constitution of the

full observing of the common democratic principles of the international law contained in the UN acts[76], as well as in the documents of the other international, European and regional organizations.

By installing the new constitutional, legal and political order, Macedonia was to respond to the challenges of the new age.

Ideological grounds

The system that was set up with the adoption of the Constitution on 17th November 1991[77] projected Macedonia as a civic and democratic state with a key position of the rule of law principle and the guaranteed human rights, civil freedom and national equality.[78]

With regard to the relations towards the religious communities and, in that sense, the guarantees for the human rights and freedoms, Macedonia has developed a model based on:

1. The international West-European standards;
2. The traditions of the majority population that belong to the Orthodox Christianity; and

---

Socialist Republic of Macedonia, *Journal of the Republic of Macedonia*, Year: XLVII, No. 27, Skopje, 11.6.1991, p. 357). In this sense, on 7th May 1991, the President of the Republic of Macedonia submitted to the Members of the Parliament a proposal for the adoption of a new democratic Constitution, which was enacted on 17th November 1991, preceded by the Referendum on Independence of 8th September 1991, and the Declaration on public will of the citizens for a sovereign and independent state Macedonia, adopted at the session of the Assembly on 17th September 1991 (Declaration on the plebiscite expressed will of the citizens for a sovereign and independent North Macedonian state of Macedonia, Assembly of the Republic of Macedonia, No. 08-3786, 17.9.1991). Finally, on 19th December 1991, with the adoption of the Declaration on International Recognition of the Republic of Macedonia, started the process of international recognition of the already established North Macedonian state (Declaration on International Recognition of the Republic of Macedonia, Assembly of the Republic of Macedonia, No. 08-5099, 19.12 .1991).

[76] See: Brad K. Blitz, *War and Change in the Balkans: Nationalism, Conflict and Cooperation*, Chapter 9; Andrew Rosos, *Disintegration of Yugoslavia: Macedonia's Independence and Stability in the Balkans*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 118). Declaration on the Plebiscitarically Expressed Will of Citizens for a Sovereign and Independent State Macedonia, Assembly of the Republic of Macedonia, No. 08-3786, Skopje, September 17, 1991.

[77] Constitution of the Republic of Macedonia, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, Year: XLVII, No. 52, Skopje, 1991, (pp. 805-815).

[78] See Gerhard Robbers, Encyclopaedia of World Constitutions, Igor Spirovski (author), Macedonia, VB Hermitage, (pp. 551-555).

3. The realities that come from the current religious landscape in the country.

The challenge for the North Macedonian model of relations with the religious organizations, as well as the guaranteed religious freedoms and rights is contained in the ability to provide balance among the three above-mentioned factors.

The international West-European standards incorporated in the North Macedonian constitutional and judicial system are, in fact, part of the values from the theory of natural rights from the 17th and 18th century, the Renaissance[79], the Enlightenment[80], and the Protestant Reformation, which are values that are part of the history of the West European countries and North America[81].

According to these ideas, as indicated in the first part, the human rights and freedoms are seen as a secular version of the Judeo-Christian ethics, while the relations between the state and the religious organizations is seen through the prism of the model of their separation.[82] In accordance with these values and ideas, the American Declaration of Independence[83] was adopted in 1776, in 1789 in revolutionary France was adopted the Declaration on the Rights of the Man and the Citizen[84], and in 1791 the American Charter on the Rights[85] was adopted. These are all documents which are considered founding stones for the contemporary system of human rights and freedoms, and an inevitable part in this system are the religious rights and freedoms. With the development of the temporary constitutionality, these values found their place also in the constitutions of the West European countries, as well as in numerous other international acts, particularly in the UN Universal Declaration on Human Rights from 1948[86], as well as in the documents of the Council of Europe, NATO, the former European communities, i.e. in today's EU. In the documents of these organizations, the issues taken over

---

[79] See *The Renaissance, A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

[80] See Martin Fitzpatrick et al., *The Enlightenment World*, Routledge, New York, 2004.

[81] See Stathis N. Kalyvas, *Religion and Democratization: Belgium and Algeria*, Estudio/Working Paper 107, 1997 and Sabine C. Carey et al., *The Politics of Human Rights: The Quest for Dignity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, (p. 16).

[82] See Micheline Ishay, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*, University of California Press, 2008, (p. 64).

[83] *Declaration of Independence*, (archives.gov), 7.3.2019.

[84] *Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*, (hrcr.org), 7.3.2019.

[85] *Bill of rights*, (archives.gov), 7.3.2019.

[86] *Universal Declaration of Human Rights*, (un.org), 7.3.2019.

in the legislations of the national states and by some other conventions and treaties are further elaborated[87].

Generally speaking, the North Macedonian model of secularism uses the experience from the traditions of the Orthodox version of Christianity, which is closer to the majority of the population in the country, as well as from the rest of the Orthodox acumen, which uses the Byzantine Empire as a model of the ideal state[88]. The Byzantine model rests on the system of unity (symphony) between the church and the state power[89]. The Emperor, who led the Empire, was the reflection of the spiritual and the worldly power[90]. In this model, the Orthodox Church did not realize its primary role only based on the activities incorporated in the spiritual premises, but also in the function of the worldly state, as part of it[91]. There was also the rule that if the church was not fully connected with the state, that state could not be considered completely functional. That is why the jurisdiction of the Orthodox Church was connected with the specific state boundaries, and if the boundaries of the state were to be expanded, it was normal to expect that the boundaries of the church will also grow[92]. And vice-versa. If the jurisdiction of the church was expanded, it was normal for the political tendencies for changes of the state boundaries to come to the surface[93]. In the period when the Orthodox people fell under slavery, the church had for its mission to "maintain the fire" in order to renew the state on the territory that was under its jurisdiction. With regard to the religious freedoms and rights, the Byzantine Empire, which was an Orthodox model of a state, recognized the Orthodox Christians as a constitutive element of its statehood. Namely, the main condition for one person to gain a state status and full capacity in Byzantium was to be an Orthodox Christian.[94]

---

[87] See Blandine Chelini-Pont, *Religion and Society in Europe*, Conference: "Law and Religion in Transitional Societies", Norway, 2006.

[88] See John Meyendorff, *The Byzantine Legacy in the Orthodox Church*, St Vladimir's Seminary Press, Crestwood-New York, 1982.

[89] Pedro Ramet, *Eastern Christianity and Politics in the Twentieth Century*, Duke University Press, 1988, pp. 37-58.

[90] Pedro Ramet, *Eastern Christianity and Politics in the Twentieth Century*, op.cit., p. 40.

[91] See Mile Bogović, *State and Church in Serbian Orthodoxy*, Center for political research (cpi.hr), 7.3.2018.

[92] See Mile Bogović, *State and Church in Serbian Orthodoxy*, op.cit.

[93] Ibid.

[94] See Philip Schaff, David Schley Schaff, *History of the Christian church*, Charles Scribner's Sons, New York, 1910.

Unlike today's international standards that developed under the strong influence of the Catholic-Protestant tradition where from the very beginning the concept of separation of the spiritual and worldly power was present, thus opening the path to pluralism, the Orthodox European East was more keen on the unity of the church and government, i.e. on a state-church monolith existence and collectivism.[95]

Macedonia does not have a religiously homogeneous society. Besides the followers of the Orthodox Church, the North Macedonian society has a number of other confessions, such as the Islam, the Catholic Christians, the Protestant Christians, the Jews, etc.[96] This plural religious reality in Macedonia has additionally shaped its model of relations with the religious organizations, as well as the character of the religious freedoms and rights in the country.

In the spirit of the Western European and international standards, the historical traditions of Orthodox Christianity, as well as the principles of religious pluralism, the state has provided several guarantees for practicing and nurturing other minority confessions.

Macedonia has set several practical postulates in relations with religious organizations, as well as freedom of religion based on:

1. The Western European spiritual heritage that states that the state power is separate from religious organizations, and that the principle of secularism is accepted as a principle of non-interference of state institutions in the competencies of religious organizations, and vice versa. Secularism is also expressed through the constitutional prohibition of any involvement and interference of religious organizations and communities in matters that are within the competence of the state;
2. the guarantees provided for the exercise of religious freedoms and rights of citizens based on universal and Western European standards;
3. the traditions of the Orthodox Christianity in the light of the legacy of the Byzantine Empire. It should be emphasized that the Orthodox Church in Macedonia, as well as its historical and spiritual heritage, has a primary place in the system;
4. the heterogeneous character of the religious landscape in the state that is built on the basis of the existing system of secured guarantees of free ex-

[95] Mile Bogović, *State and church in Serbian Orthodoxy*, op.cit., p. 89.

[96] According to the results of the 2002 census, 64.7% of the population stated that they confessed Orthodox religion, 33.3% – Islamic, 0.34% – Catholic, and 1.5% – other religions (stat.gov.mk), 7.3.2019.

istence and action of the Islamic community, the Catholic Church, Protestant churches, the Jewish community, and other smaller religious organizations.

Constitutional framework

The Constitution of Macedonia from 17th November 1991 sets the framework for the relations of the state with the religious organizations, as well as the guarantees of freedom of religion[97]. At the time of the adoption of the Constitution, as well as at its later changes, there were different propositions.

The creator of the Constitution defines the borders of the North Macedonian model of relations with the religious organizations, as well as the issue of the freedom of religion. The content of these provisions points out to the conclusion that Macedonia poses the question of equality in the broadest sense, guaranteeing equality regardless of the religious identification of the citizens. Also, the state guarantees the freedom of religion allowing the citizens to express their faith freely by themselves or in association with others. The state allows the concrete religions to establish religious schools, social and welfare institutions in a procedure prescribed by law. The concrete religions are ordered in three groups:

1. In the first one is the North Macedonian Orthodox Church (MOC);
2. In the second are placed Islamic Religious Community, Catholic Church, Evangelist-Methodist Church and Hebrew Community, while
3. In the third, under the category "other religious communities and groups", are placed the rest of the minor religious denominations.

In that sense, placing the religious communities in three groups does not carry different scope of rights and freedoms which they can exercise, but that is more a reference to the historical and state-founding perspective seen through the character of the North Macedonian state, which in the greatest degree is founded on the Orthodox Christianity's heritage. In addition to the general guarantees, the state has provided other guarantees as well for the religious organizations of the minorities in a direction of cultivation and developing of their identity. The constitutionally defined freedoms and rights are subject to protection by the State through the Constitutional Court. Finally, the Constitution provides that the State during war time or in a state of emergency may restrict the freedoms and rights of the citizens, but these restrictions cannot be

[97] See Gerhard Robbers, Encyclopedia of World Constitutions, Igor Spirovski (author), Macedonia, VB Hermitage, (pp. 551-555).

discriminatory on the basis of, among others, religions, as well as that the restriction of the freedoms and rights cannot be in regard to the right of religion.

Legal framework

The first act in independent Macedonia that more concretely regulates the sphere of relations of the state with the religious organizations, as well as the freedom of the religion was passed in July 1997. The causes for passing the Law on faith communities and religious groups originate from the overall trends of transformation of the social and political system in accordance with the democratic principles.

Ten years after the first act had become a law, the second act was passed, which regulates in more details the relations of Macedonia with the religious organizations, as well as the freedom of religion. The causes for passing the Law on the legal status of a church, religious community or a religious group originated from the non-functionality of the previous legal solution, mostly a result of the two decisions by the Constitutional Court cancelling parts of the key provisions.

In contrast to the pertinent constitutional and legal provisions, which were analyzed above, the North Macedonian approach in relation to the questions related to the status of the religious organizations, as well as the freedom of the religious confession, is determined also by other normative acts which have been adopted throughout the years, and which fully outline the character of the North Macedonian pluralistic model of secularism.

In a full sense, it is about acts related to the legal proving of the religious belonging; returning of the possessions – denationalization; protection against discrimination on religious foundation; conscientious objection, studying of theology in primary school, religious blessing in the state schools; the status of high schools of the religious organizations; the state celebration of the religious holidays, the status of the acts of the religious organizations in the legal system of Macedonia, as well as the acts which are related to the questions about the state support in the struggle for autocephaly of MOC.

International standards

From the aspect of internal legal orders, the United States is the first country in the world to guarantee freedom of religion in its highest legal act, the

Constitution. This reality is a result of the political views of the US creators who, through the guarantees of the free exercise of religious confession, hoped that the new territory would not be confronted with religiously grounded problems and trials that were characteristic of the Christian European West. The way in which the United States ensures the peaceful coexistence of different religious denominations is mirrored by other states in their own constitutional texts. Today most of the democratic states contain provisions in their constitutions that offer guarantees for the exercise of the freedom of religion.

Taking into account the aforementioned, regarding the topic, for Macedonia today the documents of the United Nations and the Council of Europe are particularly relevant.

The United Nations, as a universal international organization that declares itself as a global association of governments cooperating in the field of international law, global security, economic development and social equity, was founded in 1945.

From the aspect of the topic, the following 5 international documents of this international organization are significant. They are:

1. the UN Charter;
2. the Universal Declaration of Human Rights;
3. the Covenant on Civil and Political Rights;
4. the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, as well as
5. the Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities.

The Council of Europe is a regional international organization, established on 5th May 1949, in order to promote greater co-operation between the countries of the European continent, as well as to promote democracy, human rights and the rule of law.

From the aspect of the topic, the following two international documents of this international organization are significant. They are:

1. the European Convention on Human Rights, as well as
2. the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Institutional framework

Generally, in regard to this question, the institutions can be divided into three groups:

1. In the first group are the institutions which work domain is predominantly related to the question of the state's relations with the religious organizations, that is the Commission for relations with the faith communities and the religious groups;

2. The second group predominantly is concerned with the question of the state relations with the religious organizations, as well as with the question of achieving, among other things, the religious freedoms and rights, that is the Constitutional Court;

3. In the third group, are the institutions which work domain is predominantly concerned with the question of achieving, among other things, the religious freedoms and rights, that is the Regular Committee of inquiry for the protection of freedoms and rights at the Parliament, the Attorney General and the Committee for prevention and protection against discrimination.

Conclusion

The geographical position of Macedonia largely defined its historic destiny in terms of its statehood, culture, ethnicity, and certainly in religious terms. Located in a region where there is always a surplus of historical disputes over local historical battles, local concerns, and achievements of each of the Balkan nations, Macedonia continues to give its contribution to the larger community.

Since gaining its independence to date, in Macedonia the ideological and political pillars that determined the North Macedonian model of secularism have not always functioned in full harmony and cohesion. This conclusion can be derived from the nature of the legal regulations adopted in this area. Namely, as noted, the nature of the legal solutions was largely conditioned by the ideological positions or matrices of the actions by the ruling parties. Namely, the parties of the conditionally speaking, the left wing, advocate a more pronounced form of secularism according to which the state should develop only a general attitude towards all religious organizations and communities, while, opposite of them, the right wing parties, as a rule, aspire towards establishment of less pronounced secularism, which, in the framework of the established general attitude towards religious organizations, endeavors to elevate the status of the North Macedonian Orthodox Church. On the other hand, the parties of the ethnic communities, in the frames of the constitutionally defined concept of separation of the state from the religious organizations, emphasize the importance and the role of the Is-

lamic religious community, in conditions when such status is to be given to the MOC. This fact points to the conclusion that in Macedonia there is still no unanimity regarding the question of finding the perfect balance between the three factors that determine the state model of relations with religious organizations and in that sense, the freedom of religion.

Bibliography

Bill of rights, (archives.gov), 7.3.2019.

Blandine Chelini-Pont, *Religion and Society in Europe*, Conference: "Law and Religion in Transitional Societies", Norway, 2006.

Brad K. Blitz, *War and Change in the Balkans: Nationalism, Conflict and Cooperation*, Chapter 9; Andrew Rosos, *Disintegration of Yugoslavia: Macedonia's Independence and Stability in the Balkans*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 118). Declaration on the Plebiscitarically Expressed Will of Citizens for a Sovereign and Independent State Macedonia, Assembly of Macedonia, No. 08-3786, Skopje, September 17, 1991.

Carole Rogel, *The Breakup of Yugoslavia and its Aftermath*, Greenwood Press, 2004.

Constitution of the Republic of Macedonia, *Official Gazette of Macedonia*, Year: XLVII, No. 52, Skopje, 1991, (pp. 805-815).

Declaration of Independence, (archives.gov), 7.3.2019.

Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, (hrcr.org), 7.3.2019.

Gerhard Robbers, Encyclopedia of World Constitutions, Igor Spirovski (author), Macedonia, VB Hermitage, (pp. 551-555).

Martin Fitzpatrick et al., *The Enlightenment World*, Routledge, New York, 2004.

Micheline Ishay, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*, University of California Press, 2008, (p. 64).

Mile Bogović, *State and church in Serbian Orthodoxy*, op.cit., p. 89.

Pedro Ramet, *Eastern Christianity and Politics in the Twentieth Century*, Duke University Press, 1988, pp. 37-58.

Philip Schaff, David Schley Schaff, *History of the Christian church*, Charles Scribner's Sons, New York, 1910.

See John Meyendorff, *The Byzantine Legacy in the Orthodox Church*, St Vladimir's Seminary Press, Crestwood-New York, 1982.

Stathis N. Kalyvas, *Religion and Democratization: Belgium and Algeria*, Estudio/Working Paper 107, 1997 and Sabine C. Carey et al., *The Politics of Human Rights: The Quest for Dignity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, (p. 16).

Universal Declaration of Human Rights, (un.org), 7.3.2019.

Раздел четвърти:

Европейският съюз след Стратегията „Европа 2020“ – икономическо и финансово измерение

ЕВРОТО В ЕВРОПА И ПО СВЕТА – 20 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

доц. дпн Калоян Симеонов
Катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Еврото бе създадено преди 20 години. Две десетилетия не са много дълъг период, но предоставят достатъчно възможности, за да се направят изводи за значението му в Европа и света. Еврото е свързано с нови ползи за правителствата, бизнеса и домакинствата от държавите членки на ЕС. То стана втората по значение и втората най-често използвана валута в света, а важността му за България, за другите страни от Централна и Източна Европа и за страните от Западните Балкани е безспорна. Независимо от това пред еврото продължават да съществуват големи предизвикателства. Икономическият и паричен съюз на ЕС все още не е завършен, то и досега не се използва достатъчно често не само извън Европа, но дори и за сделки в самата Европа в секторите на енергетиката и транспорта. Затова и перспективите пред еврото са за още по-интензивно развитие.

Ключови думи

Евро, Икономически и паричен съюз

Увод

След въвеждането му на 1 януари 1999 г. еврото стана втората по значение валута в света след щатският долар. Двайсет години по-късно, независимо че запазва тази си позиция, ролята му нарасна както в Европа, така и в света. Все повече държави фиксират или обвързват своята валута към еврото, все повече търговски, инвестиционни и дългови сделки се осъществяват в евро. Единната европейска валута има все по-важно значение и на международните валутни пазари. Двайсет години не са дос-

татъчен период, за да се направят изводи за бъдещото влияние на еврото на международните търговски, финансови и валутни пазари, но са добър повод за равносметка колко важна е ролята му днес в Европа и света.

В първата част на настоящия доклад е направена кратка ретроспекция на развитието на единната европейска валута през последните 20 години. Във втората част са представени кратки данни за значението на еврото на международните търговски, дългови, финансови и валутни пазари. В третата част са анализирани някои от основните предимства на еврото, както и предизвикателствата, които стоят пред засилването на неговата роля на световните пазари. В четвъртата част е разгледано значението на еврото за България и за страните от Западните Балкани.

Еврото – кратка, но интензивна история за две десетилетия

Когато човек навърши 20 години, обикновено вече е изграден като личност. Но и през този период от живота му има достатъчно основания да се огледа и да прецени накъде да поеме занапред, да избере по-ясно своя път и да преосмисли дали приоритетите му са още актуални, или има други идеи за своето лично и професионално развитие.

За съществуването на единна валута, каквато е еврото, двайсет години също не са малко време. Периодът от две десетилетия е достатъчен, за да се прецени дали може да играе ролята, заради която е създадено, дали единната парична политика на Европейската централна банка (ЕЦБ) е успешна, дали еврозоната съумява да надгради и затвърди ефектите от създаването на вътрешния пазар и прилагането на общите политики на ЕС, дали тази валута може да се утвърди и използва активно на световните търговски, дългови, валутни и финансови пазари.

В един подобен текст не е възможно да се очертае дори и накратко историята на еврото за последните двайсет години. Затова ще си позволим да посочим само някои от основните акценти от развитието на еврозоната през този период.

След създаването ѝ през 1999 г. еврозоната продължава да се разширява през годините. Първоначално тя включва единайсет държави членки на ЕС. Към нея се присъединяват последователно Гърция (2001 г.), Словения (2007 г.), Малта и Кипър (2008 г.), Словакия (2009 г.), Естония (2011 г.), Латвия (2014 г.) и Литва (2015 г.), които приемат еврото за свое законно платежно средство и изоставят прилаганите дотогава у тях национални валути. По този начин еврото все повече се утвърждава

като единната валута на ЕС. Но предизвикателства и в тази посока не липсват, тъй като след създаването му първоначално то е въведено в 11 от тогавашните 15 държави членки на ЕС, докато сега в еврозоната членуват едва 19 от настоящите 28 държави членки на ЕС (ако приемем, че Обединеното кралство е още член на Съюза). Заслужава да се отбележи, че след оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, чиято икономика е втората по големина в него, тази на останалите 8 държави членки, които са извън еврозоната, ще съставлява едва около 15% от брутния вътрешен продукт (БВП) на ЕС, а това ще утвърди еврото като основна валута в неговата икономиката.

В допълнение, еврозоната и към момента има сериозни перспективи скоро да продължи да се разширява. България вече подаде молба за участие в банковия съюз, за да може да предприеме стъпки за присъединяване и към Европейския валутно-курсов механизъм (ERM II). Този механизъм се явява един вид преддверие за влизане в еврозоната, определено неправилно като „чакалня“ и много по-точно дефинирано от Ингрид Шикова като „фитнес зала“ за подготовка преди въвеждането на единната валута в страната (Шикова, 2018). На практика това е периодът, в който най-интензивно трябва да се предприемат структурни реформи, за да можем да се присъединим напълно към Икономическия и паричен съюз на ЕС. Хърватия също поема по пътя на присъединяване към банковия съюз и ERM II с надежда скоро да се присъедини към еврозоната.

Еврозоната преживя и първата си по-съществена криза. Разразилата се световна икономическа и финансова криза през 2007 – 2008 г. се пренесе с пълна сила и в нея. Кризата бе не само икономическа и финансова, но се превърна и в дългова и социална и най-важното – в криза на доверието, предизвикана от съмнението дали еврото е достатъчно силно, за да защити държавите, които са го приели. Заговори се дори за Грекзит, т.е. излизане на Гърция от еврозоната, както и за всякакви други подобни „екзити“, като Италекзит, Финекзит, Фрекзит и т.н. Но нито Гърция излезе от еврозоната, нито има такива перспективи за Италия, Финландия, Франция и другите държави членки на ЕС, които са приели единната европейска валута. Еврозоната се справи с първата по-сериозна криза, но сега трябва да полага усилия да предотврати нови кризисни ситуации или да намали техния ефект, ако евентуално възникнат.

Именно в тази насока е и едно от най-сериозните развития на еврозоната през последните двайсет години. След създаването ѝ Икономическият и паричен съюз на ЕС не престава да се реформира. Установен

бе механизмът на Европейския семестър, който подпомага по-добрата координация на икономическите и социалните политики на държавите членки. Изградена бе процедура за ранно идентифициране и справяне с макроикономическите дисбаланси на страните. Създаден бе Европейският механизъм за стабилност, с който да се противодейства по-успешно на бъдещи кризисни ситуации. Възможно е този механизъм да бъде превърнат в един своеобразен Европейска валутен фонд. Изграден бе до голяма степен Банковият съюз на ЕС, а създаването на Съюз на капиталовите пазари също е в напреднала фаза. Предприемат се стъпки към постепенно изграждане на фискален съюз за еврозоната. Има дори и идея за създаването на поста на европейски министър на финансите, но поне засега тя не среща широка подкрепа.

Не на последно място, еврото започва да има все по-важно значение и на световните пазари, но на този аспект от неговото развитие ще обърнем повече внимание в следващия раздел от доклада.

Значение на еврото за европейските и световните пазари

Както вече беше споменато, още след създаването му преди двайсет години еврото се утвърди като втората по значение валута на световните икономически и финансови пазари и се превърна в алтернатива на сериозната хегемония, която имаше дотогава щатският долар. И макар че в близко бъдеще трудно би могло да измести щатската валута от водещото ѝ място на тези пазари, то все повече се утвърждава като най-използваната и най-често срещаната нейна алтернатива. Последната икономическа и финансова криза разклати за известно време позициите на еврото, но годините след нея и възстановяването на влиянието му само затвърждават тезата, че единната европейска валута е заела трайно второто по значение място на глобалните пазари.

През декември 2018 г. Европейската комисия публикува документ относно осигуряването на по-силна роля на еврото на международните пазари, като посочи някои от неговите най-сериозни достижения досега.[98] По-важните му предимства като глобален фактор на световните валутни, финансови, търговски и други пазари могат да бъдат обобщени по следния начин:

[98] Виж European Commission. Towards stronger international role of the euro. European Commission contribution to the European Council and the Euro Summit, 5 December 2018.

• *Еврото като резервна валута*. Еврото като валута съставлява около 20% от международните валутни резерви на централните банки в света.

• *Еврото като валута за емитиране на дълг*. По данни на Европейската комисия към края на 2017 г. единната европейска валута е била използвана за повече от 20% от емитирания дълг на международните пазари.

• *Еврото като валута за разплащане*. Отново според данни на Европейската комисия през 2017 г. около 36% от стойността на международните сделки е била фактурирана или договорена в евро, докато щатският долар е имал подобна роля за около 40% от стойността на международните сделки.

• *Роля на еврото за националните валутнокурсови режими*. Около 60 държави в света използват еврото като свое законно платежно средство, обвързали са националната си валута към него или планират да го използват в бъдеще. Разбира се, най-много държави, които използват еврото или планират да го направят, са от Европа. Това са както държавите от еврозоната, така и страни като България и Босна и Херцеговина, които са приели режима на валутен борд с фиксиран курс на националната валута към еврото; Монако, Андора, Сан Марино и Ватикана – четири микродържави, които са постигнали споразумение с институциите на ЕС да прилагат еврото на тяхна територия; Черна гора и Косово, които са приели режим на едностранна евроизация – т.е. приемане на еврото като законно платежно средство, но без споразумение с институциите на ЕС и други. Извън Европа еврото също става все по-разпространено. В Африка например два парични съюза с общо 14 държави – Западноафриканският и Централноафриканският, са обвързани към единната европейска валута[99].

Предвид това, че икономиката на държавите членки на еврозоната съставлява едва 12% от световния БВП[100], ролята и значението на един-

[99] Повече информация за тези, както и за други парични съюзи, се съдържа в: Симеонов, К. Същност и история на паричните съюзи. СУ Св. Климент Охридски и Фондация Ханс Зайдел. София: Минерва, 2017. За повече информация по отношение на значението на еврото в Западните Балкани виж последния раздел от настоящото изследване.

[100] Виж European Commission. Commission presents ways to further strengthen the euro's global role. Factsheet, #euro at 20, 05.02.2018. За повече информация по отношение на международната роля на еврото виж също European Commission. Frequently asked questions: Towards a Stronger International Role of the Euro. Brussels, 05.02.2018, както

ната европейска валута на световните пазари могат да се оценят още по-добре. Еврото има значение за световните пазари както по отношение на посочените по-горе характеристики, така и за други, каквито са например това, че обезпечава по-лесна ликвидност на глобалните пазари; предоставя по-богат избор за публичния и частния сектор за международните операции и сделки; представлява средство за съхранение на стойност и извън дълговите пазари и трезорите на централните банки; осигурява надеждност за намаляване на валутните измами и много други.[101]

Използването на еврото на глобалните пазари е свързано с много предимства, но то среща и немалко предизвикателства. Някои от основните предимства и предизвикателства пред единната европейска валута ще бъдат разгледани в следващия раздел.

Предимства и предизвикателства пред еврото на европейските и световните пазари

Глобалните валутни и финансови пазари постоянно се развиват. По същия начин се развиват предимствата и предизвикателствата, които има единната европейска валута на тези пазари. С течение на времето ролята на еврото все повече се затвърждава и усилва.

Някои от основните предимства, които осигурява прилагането на единната европейска валута на глобалните пазари, могат да бъдат обобщени по следния начин:[102]

- По-малко разходи за бизнеса от ЕС, който търгува на международните пазари. Това предимство е актуално и за големите европейски компании, но то има особено силно значение за малките и средни предприятия, установени в държавите членки на ЕС.
- Допълнителен избор за пазарните участници в глобален аспект. Наличието на още една силна валута на световните пазари, в допъл-

---

и European Commission. Commission presents ways to further strengthen the euro's global role. Brussels, 05.02.2018.

[101] За повече информация по отношение на значението на еврото на световните пазари виж също Статева, Й., С. Александрова, С. Кирова и Н. Димитров. Дълговата криза в Европейския паричен съюз и ефекти за България. София: ИК УНСС, 2013.

[102] Основните предимства и предизвикателства пред еврото са обобщени на базата на следното актуално и цитирано вече Съобщение на Европейската комисия: European Commission. Towards stronger international role of the euro. European Commission contribution to the European Council and the Euro Summit, 5 December 2018.

нение на щатския долар и някои други валути, е в плюс за пазарните участници в Европа и света.

- По-ниски лихвени проценти за европейските домакинства, бизнеса и правителства. Това също означава по-малко разходи за тях и възможност за по-голяма активност и икономически растеж.
- По-лесен достъп до финансиране на европейските и международните пазари. В допълнение на това финансовите пазари в ЕС стават по-развити, по-ликвидни и взаимносвързани.
- По-голяма автономност за европейските потребители и бизнес, които при международни пътувания и бизнес отношения могат повече и по-лесно да използват своята валута.
- По-голяма стабилност спрямо международни икономически, валутни и финансови кризи. На първо място, единната валута е по-устойчива на валутните колебания в световен план, отколкото са били например френският франк, италианската лира и испанската песета. На второ място, еврото много по-трудно може да бъде обект на спекулативни атаки на тези пазари. Не на последно място, единната европейска валута в момента разполага и с допълнителни спасителни механизми като Европейския механизъм за стабилност, които осигуряват по-голяма устойчивост спрямо кризисни икономически и финансови ситуации.

Едно от основните предизвикателства пред еврото е все още незавършената конструкция на Икономическия и паричен съюз на ЕС. Докато Европейската централна банка прилага наднационална парична политика в държавите членки от еврозоната, която е единна и в която ЕС има изключителни компетенции, не така стои въпросът в сферата на т.нар. *икономически съюз*. В него държавите членки все още не прилагат единна икономическа политика, а единствено координация на икономическите политики на отделните страни. Колкото и да спомага прилагането на Европейския семестър за по-добрата координация на икономическите политики на държавите членки на ЕС, това все още не означава създаването на единен икономически съюз между тях. Бюджетът на ЕС все още е много малък като процент от БВП на Съюза – на практика по-малко от 1%, въпреки значителните средства, които се преразпределят през него и оживените дискусии при договарянето на всяка следваща Многогодишна финансова рамка. Данъчните политики на държавите членки, с изключение на известна хармонизация в косвените данъци, също остават до голяма степен различни в отделните страни, като все повече се говори за налагането на „данъчен дъмпинг“

от някои от тях. Социалните политики и пенсионните системи на страните също са твърде различни. Правилата за обявяване в несъстоятелност и други търговски и икономически разпоредби също се различават съществено между отделните държави членки на ЕС. Затова не е случайно, че една от основните цели пред Съюза в рамките на усилията му за задълбочаване и завършване на Икономическия и паричен съюз е по-пълното изграждане на икономически и фискален съюз между държавите членки от еврозоната.

Друго предизвикателство пред еврозоната е вече споменатото обстоятелство, че все още голям брой страни от ЕС не са членки на еврозоната, а Дания, наред с оттеглящото се от членство в Съюза Обединено кралство, разполагат и с т.нар. *opt out* клауза, при която една страна, дори и да е готова икономически да приеме еврото и да изпълни съответните критерии, има правото да не предприема стъпки в тази посока. И въпреки че за повечето от останалите страни извън еврозоната, с изключение на Швеция, станала член на ЕС преди въвеждането на еврото, има ангажимент за членство в Икономическия и паричен съюз без право на дерогация, тези клаузи в техните Договори за присъединяване към ЕС не съдържат срокове, в които това следва да се случи. Последното може да отложи този договорен ангажимент неограничено напред във времето – нещо, от което се възползват страни като Полша, Унгария и Чехия, които не бързат да се присъединят към еврозоната. Докато еврото не стане единната валута на целия ЕС, това ще е предизвикателство за Съюза, защото териториите на неговия вътрешен пазар и еврозоната продължават да не съвпадат.

Не по-малки предизвикателства има и пред международната употреба на еврото на глобалните, а и на европейските пазари, особено в някои сектори на икономиката като енергетиката и транспорта. Основна причина за това е, че на много от тези пазари щатският долар е по-ликвиден, а неговото използване по-евтино. Така например в енергийния сектор над 80% от вноса на енергийни продукти в ЕС е фактуриран в щатски долари. В областта на производството на самолети по-големият дял от сделките е фактуриран отново в щатски долари, дори и това да са сделки между две компании от ЕС.

От друга страна, въпреки че съществува вече над две десетилетия, единната европейска валута все още е сравнително млада валута, която тепърва се утвърждава по-усилено на световните пазари. На някои от тези пазари инерцията да се използва щатският долар все още не е

намаляла, а някои от историческите и географски връзки в други части на света извън Европа няма как да бъдат преодолени за толкова кратък период. Не трябва да забравяме, че еврото все още следва да се пребори за постигане на по-голямо доверие на пазарите в Европа и света.

Роля на еврото в България и в Западните Балкани

Докато предизвикателствата пред европейската валута са все още значителни при използването ѝ извън Европа, то не така стои въпросът с нейното значение на Балканския полуостров. В настоящия последен раздел ще разгледаме накратко две съвсем отделни теми, които имат пряко отношение към ролята на еврото в този регион. Първата от тях е свързана с България, а другата с шест страни от Западните Балкани, които се стремят към членство в Съюза.

Значението на еврото за България е приоритетно не само поради обстоятелството, че тя вече над дванайсет години е член на ЕС, но и поради един друг съществен факт. В страната вече около 22 години се прилага режим на валутен борд с фиксиран курс – първоначално към германската марка (за период от година и половина), а впоследствие към еврото. Изборът на германската марка в средата на 1997 г., а след това и на единната европейска валута за България не е случаен. Водещото обстоятелство тогава е именно европейската перспектива, вече ясно очертана през този период. Впоследствие този избор при въвеждането на валутния борд в страната има важно значение за икономическата, финансовата, паричната, а също и за политическата интеграция и конвергенция на България към ЕС.

Още преди да се присъедини към ЕС за България беше приоритетно и нейното последващо членство в еврозоната. През 2004 г., около две години преди страната да бъде приета в Съюза, основните институции си бяха поставили стратегическа цел около 2009 – 2010 г. България да приеме еврото[103]. Докато присъединяването към ЕС се случи по план

[103] Най-показателни за стратегическите планове на България да приеме еврото до края на 2009 г. или началото на 2010 г. са Стратегията за развитие на БНБ за периода 2004 – 2009 г., публикувана през месец септември 2004 г., и подписаното един месец по-късно споразумение между правителството и БНБ за въвеждането на еврото. За повече информация виж Българска народна банка. Стратегия за развитие на Българската народна банка 2004 – 2009. София, септември 2004 г., както и Българска народна банка. Споразумение между Министерския съвет на Република България и

на 1 януари 2007 г., не така се получи с плановете на страната да стане член на еврозоната, част от вината за което се дължи и на разразилата се към края на същата година световна икономическа и финансова криза.

След 2007 г. България на няколко пъти предприе реални стъпки, за да започне процес на присъединяване към еврозоната, но нямаше достатъчно подкрепа от страна на ЕЦБ и държавите членки на еврозоната. Ситуацията се промени в немалка степен след преминаването на пика на световната икономическа и финансова криза, когато бе отбелязано началото на възстановяване на европейската икономика, намаляване на безработицата и връщане по пътя на икономическия растеж.

Първият документ с ясно разписани изисквания, които България следва да изпълни, за да се присъедини към „фитнес залата", а именно ERM II, е едно изявление на Еврогрупата от 12 юли 2018 г., малко след края на Българското председателство на Съвета на ЕС. Въпреки че изявлението е политически, а не правен документ, то има важно значение за очертаването на задачите и перспективите пред страната да се присъедини към този механизъм, който предшества членството в еврозоната.[104]

Едно от най-важните условия, поставено пред България, бе задължението в деня, в който се присъедини към ERM II, да стане също и част от Банковия съюз на ЕС. Участието в Банковия съюз на ЕС е задължително за държавите членки на еврозоната, а за тези извън нея е само опция под формата на тясно сътрудничество с ЕЦБ. На практика за първи път пред присъединяваща се към еврозоната страна бе поставено условие тя да се присъедини едновременно към Банковия съюз и ERM II. Доколкото това е съвсем логично, имайки предвид, че при предишните присъединявания към Валутно-курсовия механизъм не е съществувал Банков съюз в ЕС, то сегашното задължаващо изискване към България има по-скоро политически, отколкото правен характер, тъй като в Регламента за Единния надзорен механизъм (част от основните правила за функционирането на Банковия съюз) няма подобно задължение. По-ранно присъединяване към Банковия съюз, преди членство в еврозоната, има своите предимства и недостатъци, но общият ефект е положителен, тъй като това означава по-сигурна и надеждна банкова

Българската народна банка за въвеждане на еврото в Република България. София, ноември 2004 г.

[104] За повече информация виж текста на изявлението на Еврогрупата Council of the European Union. Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation, 453/18. Brussels, 12 July 2018.

система, която би трябвало да осигури по-добра финансова стабилност, повече доверие и инвеститорски интерес.[105]

Еврото има много голямо значение и на територията на Западните Балкани. Понастоящем страните от този регион, които имат желание и перспектива да се присъединят към ЕС, са шест: Черна гора, Сърбия, Северна Македония, Албания, Босна и Херцеговина и Косово. От тях към момента активни преговори за членство в Съюза водят единствено Черна гора и Сърбия. Северна Македония и Албания също са със статут на страна кандидат, като е възможно много скоро да започнат присъединителни преговори. Най-назад в процеса на европейска интеграция са Босна и Херцеговина и Косово, които са със статут на страни потенциални кандидатки за членство в ЕС. Босна и Херцеговина напредва трудно поради федералното си устройство и неразбирателство между отделните общности, а Косово все още не е признато като независима държава от 5 от настоящите страни членки на ЕС – Испания, Румъния, Словакия, Гърция и Кипър.

Ситуацията в Западните Балкани по отношение използването на еврото е сравнително пъстра. Две от балканските държави, а именно Черна гора и Косово, са приели еврото като единствено законно платежно средство на своите територии. Това става посредством режима на едностранна евроизация, за който вече казахме, че е приемане на еврото без изричното съгласие на институциите на ЕС. Подобен режим може и да допринася за паричната стабилност в тези държави, но сам по себе си не може да доведе до икономическа, структурна, финансова и социална конвергенция със страните от еврозоната, а още по-малко до правна и политическа. Напротив, режимът на едностранна евроизация може да попречи на хода на присъединяване на двете страни към ЕС, най-малкото защото не могат да се прескачат етапите на интеграция.

Босна и Херцеговина, идентично на България, също прилага режим на валутен борд с фиксиран курс на националната валута спрямо еврото. Северна Македония също в известна степен е привързала своята валута към еврото. Единствено Сърбия и Албания прилагат плаващ курс към еврото, но в тях е силно застъпена неофициалната евроизация или още валутна субституция. При това явление е характерно наличието

[105] За повече информация по отношение на ползите и разходите от по-ранно присъединяване към Банковия съюз на ЕС виж: Симеонов, К. Икономически и парични съюзи – теории и практика. СУ Св. Климент Охридски и Фондация Ханс Зайдел. София: Минерва, 2018, с. 444 – 449.

на национална валута, но силно изместване (субституция) от частните субекти при използване на еврото, в т.ч. извършване на отдени сделки в евро (например закупуване на автомобил или жилище), откриване на сметки и отпускане на кредити в евро вместо в местната валута и т.н. По този начин, въпреки различните парични режими, които прилагат шестте държави от Западните Балкани – едностранна евроизация, валутен борд, фиксиран режим или управлявано плаване спрямо еврото, във всяка една от тях единната европейска валута е повече или по-малко ясно застъпена като значение[106].

Заключение

Две десетилетия след създаването на еврозоната еврото все повече се превръща в единната валута на ЕС с все по-голямо влияние на международните валутни, икономически, търговски и финансови пазари. То все повече се използва не само в Европа, но и в света за резервна валута; валута, в която се осъществят трансакциите; валута, в която се емитира правителствен или частен дълг и т.н. На практика от самото му създаване еврото стана втората по сила валута в света след щатския долар, като за тези две десетилетия не само затвърди тази своя позиция, но и вече все повече се налага като конкурент на валутата на САЩ.

В развитието на еврото обаче се очертават и някои много съществени предизвикателства, особено след последната световна икономическа и финансова криза. Най-същественото от тях си остава задълбочаването на Икономическия и паричен съюз на ЕС и окончателното оформяне на незавършената му към момента конструкция. С идеите за формиране на задълбочени икономически, фискален, финансов и политически съюзи, както и с тяхното бавно, но постепенно развиване, това става все по-вероятно и възможно.

Друго сериозно предизвикателство пред еврото продължава да бъде още по-широкото му използване извън Европа. Докато единната европейска валута има доминиращо значение на европейския континент,

[106] За повече информация по отношение на влиянието на еврото в страните от Западните Балкани, както и за развитието на едностранната и неофициалната евроизация в този регион, виж Симеонов, К., А. Печева, Л. Никифорова и С. Бижева. Перспективи за приемане на еврото в Западните Балкани, СУ Св. Климент Охридски, съфинансиран от програма Еразъм+ на ЕС, Жан Моне Център за високи постижения. София: Минерва, 2017, с. 1 – 270.

позициите ѝ на международните пазари извън него са все още сравнително слаби. А в някои сектори като енергетиката и транспорта еврото тепърва трябва да печели позиции, дори и при сделките между два или повече икономически субекта от ЕС, защото в тези и други сектори основната част от презграничните сделки продължава да се осъществява в щатски долари.

За двайсет години еврото постигна много повече от това, което вещаеха песимистите за неговото развитие. Но и много по-малко от това, което искат привържениците на европейската идея и обединение. Ако можем да обобщим накратко: еврото постигна безспорни успехи, но за по-безоблачно бъдеще пред него ни очаква още много работа.

Библиография

Българска народна банка. Стратегия за развитие на Българската народна банка 2004 – 2009. София, септември 2004.

Българска народна банка. Споразумение между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за въвеждане на еврото в Република България. София, ноември 2004 г.

Симеонов, К. Икономически и парични съюзи – теории и практика. СУ Св. Климент Охридски и Фондация Ханс Зайдел. София: Минерва, 2018.

Симеонов, К. Същност и история на паричните съюзи. СУ Св. Климент Охридски и Фондация Ханс Зайдел. София: Минерва, 2017.

Симеонов, К., А. Печева, Л. Никифорова и С. Бижева. Перспективи за приемане на еврото в Западните Балкани. СУ Св. Климент Охридски, съфинансиран от програма Еразъм+ на Европейския съюз, Жан Моне Център за високи постижения, София: Минерва, 2017.

Статева, Й., С. Александрова, С. Кирова и Н. Димитров. Дълговата криза в Европейския паричен съюз и ефекти за България. София: ИК УНСС, 2013.

Шикова Ингрид. Скоро ще влезем във „фитнес залата“ на еврозоната. Интервю на Рени Никифорова за debate.bg, 28.04.2018 г.

Council of the European Union. Statement on Bulgaria’s path towards ERM II participation, 453/18, Brussels, 12 July 2018.

European Commission. Towards stronger international role of the euro. European Commission contribution to the European Council and the Euro Summit, 5 December 2018.

European Commission. Commission presents ways to further strengthen the euro’s global role. Factsheet, #euro at20, 05.02.2018.

European Commission. Frequently asked questions: Towards a Stronger International Role of the Euro. Brussels, 05.02.2018.

THE MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK AND THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Dencho Georgiev, PhD, Guest Professor,
Vrije Universiteit Brussel, Centre for Private & Economic Law

Abstract

This paper will look at the proposed Multiannual Financial Framework (MFF) for 2021-2027 and will explore how to achieve a better future for Europe through compliance with legally binding values and objectives of the EU: democracy, equality, the rule of law, economic, social and territorial cohesion and solidarity between the Member States. It is suggested that by introducing progressivity, a reform of the EU's finances, involving a change of paradigm in the financing of policies with redistributive effects, and a reform of the system of the EU's own resources could ensure that solidarity becomes a matter of the rule of law and not of arbitrary governance.

Key words

Multiannual Financial Framework, EU solidarity, rule of law, cohesion policy, progressive taxation.

Introduction

Presenting its package of legislative proposals for the next EU long-term budget – the Multiannual Financial Framework (MFF) for 2021-2027, the European Commission pointed out that there is an opportunity to unite around a clear vision for the future of Europe, that choices on the MFF 'will shape the Union for decades to come', and that a more united, stronger and more democratic Europe needs a new, modern budget.[107]

[107] European Commission, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, Communication from The Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2018) 321 final. Brussels, 2.5.2018.

This paper will examine the Commission's proposal for the MFF from the point of view of the Union's fundamental objectives, such as economic, social and territorial cohesion between the Member States, and values, such as equality, democracy, the rule of law and solidarity, and will explore how to achieve a better future for Europe by ensuring compliance with these legally binding fundamental objectives and values, which constitute the core of the social contract between the peoples of the EU, enshrined in the Treaties.[108]

1. The economic crisis and the values and aims of the European Union

The increase in *inequality* has been described as 'one of the *central* problems, facing the advanced world today'[109]. It has been recognized as the major negative consequence of globalization[110] and also of the economic crisis which recently hit the EU. Inequality is a central and therefore strategic challenge for the Union's future, relating to its fundamental values and aims. It concerns most directly the values of equality, solidarity and democracy in Article 2 of TEU and the aims of the economic, social and territorial cohesion among the Member States in Article 3 TEU.[111] According to Article 9 of TEU, equality is also the fundamental principle of democracy.

What was the EU's response to the economic crisis, what were the proposals for the Union's future and can these proposals ensure real convergence and effective cohesion among the Member States?

Following the Greek debt crisis, the European Commission's vision on completing Europe's Economic and Monetary Union, as expressed in the Five Presidents' Report[112], explicitly excludes 'permanent transfers between countries'. Such an attitude – in line with the neo-liberal economic thinking which

---

[108] Consolidated versions of the *Treaty on the European Union* (TEU) and the *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) in: OJ C 202, 07.06.2016.

[109] Stiglitz, J. (2016), *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Penguin, p.260 – emphasis mine.

[110] See also: Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality*, Norton, NY; Piketty, Th. (2014), *Capitalism in the Twenty-First century*. Harvard University Press.

[111] See also: Georgiev, D. (2017), *Inequalities and the Future of the European Union.* In: *The EU beyond 2020: in Search of Identity, Sustainability and Growth*. Bulgarian European Studies Association, Conference Papers, Sofia, 26 October 2017, pp.70-79; Георгиев Д. *Лисабонският договор и бъдещето на демокрацията в Европейския съюз*. сп.Юридически свят 2/2016, с.68-95.

[112] European Commission. *Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz*. 22 June 2015, p.15.

rejects redistribution for the overcoming of economic and social inequalities – is not compatible with the fundamental objective of cohesion between the Member States and constitutes a major risk for the future of the EU. The Treaty on the Functioning of the EU in its Article 175 does provide for the financing of economic, social and territorial cohesion through its Structural Funds, the European Investment Bank and its other existing financial instruments. Moreover, Article 175 of TFEU requires that the internal market and all the policies and actions financed by the Union contribute to the achievement of the objectives of economic, social and territorial cohesion.

Although the Commission's White Paper on the Future of Europe[113] starts with the famous reference to solidarity in the Schuman Declaration[114], neither the White Paper nor its reflection papers propose concrete ideas on setting up effective mechanisms for real economic and social convergence and genuine solidarity among all Member States. The scenarios proposed envisage instead the possibility of a multispeed Europe with 'coalitions of the willing' consisting of certain Member States only – those that 'want more and do more'. Even at first glance it is quite obvious that such a scenario cannot guarantee the reduction and elimination of economic and social imbalances and inequalities among *all* Member States and cannot be the starting point of a targeted reform of the EU's economic policies so as to bring these policies in compliance with the fundamental values of equality and solidarity and fulfil the Union's objectives of convergence and of economic, social and territorial cohesion.

What was proposed for the euro area specifically was, *inter alia*, tax harmonization and new agreed social standards. But harmonization of corporate taxation cannot lead to reducing the economic inequalities between the Member States because it would deprive the less advanced ones of the possibility to attract investment by offering tax incentives whereas imposing high social standards could lead to rising costs of production and a decrease in their competitiveness. The result would be lower growth in the Member States with a lower level of development and less real convergence and less cohesion in the euro area and in the EU as a whole. One could strongly doubt that aligning Member States' business taxation frameworks with the proposed Common

[113] European Commission. *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017)2025 of 1 March 2017.

[114] 'L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait' (Declaration Schuman, 9 mai 1950)

Consolidated Corporate Tax Base, as envisaged by the reflection paper on the EMU, would 'help to drive convergence by facilitating cross-border trade and investment'. The proposal for a separate euro area budget with a stabilization function but without transfers in the form of automatic progressive stabilizers could have an even stronger negative effect on real economic convergence in the EU as a whole. Even its effect on convergence between euro area members only is doubtful, given the experience so far, with the euro serving as a factor of divergence rather than of convergence. Divergence and inequalities are generated, as a result of the EU's economic and monetary policies and the internal market, not only within the euro area but also between Member States in the whole of the EU. Therefore, measures of solidarity to reduce and eliminate economic and social disparities and inequalities need to be taken in the whole of the EU. This is true not only of economic or monetary policies but also of all other internal and external policies of the Union, especially the ones with significant distributive effects, including those funded entirely or partially from the EU budget. And, as Article 326 of TFEU stipulates that enhanced cooperation 'shall not undermine the internal market or economic, social and territorial cohesion', the 'coalitions of the willing', as envisaged in the White Paper, may be in breach of the EU primary law and the fundamental values of equality and solidarity.

The main flaw of the scenarios of the White Paper and the reflection papers of the Commission was that they ignored the centrality of inequality and divergence as fundamental problems of the EU and that, by diverting attention to the external challenges facing the Union, they disregarded the potential role that strategies for the effective reduction and elimination of inequalities between the Member States can play for the solution of these problems and challenges.

This flaw also persists in the package of legislative proposals of the Commission for the new MFF. The Commission's proposal on the system of 'own resources'[115] does not aim at reducing the regressive[116] and unequitable character of the Union's revenues system. Rather than proposing to eliminate the regressive elements of the 'own resources' system (such as the reductions or ceilings of the GNI- and VAT-based contributions by Member States) and to abolish the VAT-based contribution by Member States, it in-

[115] European Commission, *Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union.* COM(2018) 325 final, Brussels, 2.5.2018.

[116] Monti, M. *et al*., *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, European Commission, Brussels, December 2016, p.8.

tends to reinstate the reductions (due to expiration in 2020) for some Member States with a high GNI per capita and introduce a revised version of the VAT-based contribution. In addition, the Commission proposes new categories of own resources with the intention of reducing the share of GNI-based contributions by Member States, which are admittedly[117] the most equitable own resource of the EU revenues system. Thus, the proposals would make the system of the EU revenues more regressive and less fair.

On the expenditure side, regarding the financing of the various sectoral policies, such as the common agricultural policy, regional policy, etc., it seems that the Commission, here too, has not been guided by the objectives of cohesion and the fundamental values of equality and solidarity and the Treaty requirement of Article 175 of TFEU that all policies and actions 'shall contribute' to the achievement of cohesion, but by an attempt to ensure '*juste retour*' and to avoid 'permanent fiscal transfers'.[118] These are considerations which are not based on the EU Treaties, i.e. the existing 'social contract' between the peoples of the EU, which are not compatible with the Union's fundamental objectives and values and which constitute a major risk and threat for the future of this social contract.

The proposal for the new MFF and the rule of law

The package of legislative proposals for the next MFF of the European Commission includes a proposal for a regulation 'on the protection of the Union's budget in case of generalized deficiencies as regards the rule of law in the Member States'.[119] This proposal envisages introducing a procedure whereby the Commission would be able, if 'it has reasonable grounds to be-

[117] Ibid., pp.7, 12, 37.

[118] It is rather disappointing that some of the visions for the future of the EU presented on the occasion of the elections to the European Parliament in 2019, including some supported by prominent contemporary intellectuals who declare themselves 'pro-European', in reality fail to comply with the values and objectives of the EU. Thomas Piketty, for example, who in his outstanding work on capitalism in the 21st century has underlined the role that 'modern redistribution' can play for the elimination of economic inequalities, proposes a new Treaty (of the Eurogroup and 'those who want to advance') with progressive taxation but without any 'financial transfers', i.e. without redistribution and cohesion among the Member States and without the prospect for real equality among *all* citizens and *all* peoples of the EU.

[119] European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States*. COM(2018) 324 final, of 2.5.2018

lieve' that there are 'generalised deficiencies as regards the rule of law' in a Member State, to adopt measures, including suspension of payments to Members States, reduction of funding, prohibition to conclude new commitments. These measures 'shall be deemed to have been adopted by the Council unless it decides, by qualified majority, to reject [them] within one month of [their] adoption by the Commission'. The proposal, which is obviously meant to overcome the 'inefficiency' of the mechanism for protecting the values of the EU in Article 7 of TEU, in fact, aggravates the deficiencies of the procedure in terms of the rule of law[120] – the value which it claims to protect.

A major deficiency with respect to the rule of law which would result from the Commission proposal is that the Commission, an executive body of the EU, not accountable democratically to any national body, and with a deficit of democratic legitimacy in the EU, would be given the power to pass judgements, without being a court, about any 'widespread or recurrent practice or omission, or measure' of any national public authority, even of democratically elected national legislations. Thus, the Commission would be in a position to exert political pressure and interfere in national legislation and decision-making, i.e. in the domestic democratic political process, on matters beyond the EU competencies.

If adopted, this proposal would enhance the already immense discretionary power of direct governance of the Commission. As it is not about placing power under superior rules, principles or values, it can hardly be claimed that it is about protecting the rule of law in the EU itself. It is about placing the power of the Member States under the power of the Commission and enhancing this power to new proportions and thus, rather than protecting the rule of law of the EU, the proposal would result in its erosion. If the proposal is adopted, the EU would be taking a step further away from democracy and a step closer to becoming an 'empire'.

What can be done to protect the values of the EU and to ensure the promotion of its objectives in the new MFF?

If the Member States want to bring more rule of law in the Union's finances, they would have to introduce more rules and principles into its

[120] Georgiev, D. (2019), *The Rule of Law and the EU Budget for 2021-2027: More Solidarity or Renouncing the Values of the EU?* Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, 2/2019.

budget and its policies and leave fewer possibilities for arbitrary political decisions by the executive bodies and fewer possibilities for *ad hoc* decision-making and for political pressure and bargaining. If they want to make the EU more democratic, they would need to reform the finances of the EU, especially the financing of the various policies of the EU, so as to bring them also in conformity with the value of equality as a fundamental principle of democracy and with legally binding objectives, such as economic, social and territorial cohesion and solidarity between the Member States.

A reform of the finances of the EU ought to ensure that those who benefit more from the Internal Market and its policies also contribute more financially and that more cohesion assistance is directed to those who need it more. Redistribution at the level of the EU and through the EU budget is the key to tackling economic inequalities between Member States and achieving a level playing field for all. Central to reducing inequalities in the EU and making it more democratic by means of more solidarity and more rule of law would be to transform the EU's own budgetary system, which is now regressive[121], into a *progressive* one. As Galbraith points out, 'For a good society, a more equitable distribution of income must be a fundamental tenet of modern public policy and to this end progressive taxation is central.'[122]

Introducing progressive taxation in the EU by obliging Member States to harmonize their national tax laws is, however, not desirable at this stage as it would be counter-productive. It would have negative consequences for the competitiveness of the economically less advanced Member States and would not lead to more investment, economic growth and accelerated economic, territorial and social cohesion but, on the contrary, to further legal consolidation of the economic inequalities between and within Member States. As long as the EU is composed of separate economies that are in competition with each other and there is no common EU social system based on genuine solidarity and as long as each Member State is responsible for its own taxation and budget, the introduction or not of progressive national taxation, as well as national internal distribution and redistribution and social policies, should remain the competence of each Member State. Unless the EU builds a common social system based on solidarity and funded at the EU level, it will not have sufficient democratic legitimacy to impose social stan-

[121] Monti, M. *et al*., *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, European Commission, Brussels, December 2016, p.8.

[122] Galbraith, J.K. (1996), *The Good Society: The Humane Agenda*, NY, p.65.

dards on Member States and to intervene in domestic redistribution matters, including in taxation and in social legislation.

The EU can bring more justice to its redistributive system, its policies and its budget not by harmonizing Member States' tax laws but by introducing progressivity in the Union's own finances. For a reform of the EU's own revenues and of the EU distributive policies to be effective, it needs to be comprehensive so as to fulfil the condition of Article 175 of TFEU which requires the internal market and *all* of the Union's policies and actions to contribute to the achievement of the objectives of economic, social and territorial cohesion.

Such a comprehensive reform, necessary to effectively achieve the objectives of cohesion and of democratization, is not envisaged in the package of legislative proposals of the Commission for the MFF 2021-2027. The package consists of different proposals for legislative acts on the financing of the various policies, which will be adopted separately, most often with the ordinary legislative procedure which requires a qualified majority vote in the Council. So, if the Member States interested in a comprehensive reform manage to organize as a sufficiently numerous[123] group, they could try to introduce separate elements of progressivity in the financing of the various policies.

What could those elements of progressivity be in the various policy areas?

On the *revenue* side, in the Union's system of 'own resources', progressivity could be introduced for the Member States' contributions based on Gross National Income (GNI) with a coefficient which would reflect the percentage of deviation of the respective Member State from the EU average GNI per capita. It would also be important to eliminate all other regressive elements of the present own resources system, such as the VAT-based contribution by Member States.

In the present system[124] the main regressive elements are the permanent correction mechanism in favour of the United Kingdom and the temporary (2014-2020) reductions in the GNI- and VAT-based contributions of some Member States with high GNI per capita. The latter will expire before the next MFF. For the next MFF the Commission proposes[125], however, to re-

[123] The Council, under Article 241 of TFEU, 'acting by a simple majority, may request the Commission to undertake any studies [which it] considers desirable for the attainment of the common objectives, and to submit to it any appropriate proposals'.

[124] Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, (2014/335/EU, Euratom)

[125] European Commission, COM(2018) 325 final, Brussels, 2.5.2018.

install the reductions in the annual GNI- and VAT-based contributions for 2021-2025 for the Member States which have them now. In addition, the Commission proposes three new 'own resources' (based on a common consolidated tax base, on the EU emissions trading system and on plastic packaging) the principal purpose of which is to replace part of the GNI-based contributions of Member States. As has been shown above, reducing the share of the GNI-based contributions would not make the system less regressive and more equitable.

A decision on the Union's 'own resources' would require unanimity in the Council and a strong resistance could be expected to an introduction of a progressive coefficient and to the elimination of VAT-based contributions. On the other hand, unanimity is a guarantee against attempts, such as those of the Commission, to make the EU's revenue system more regressive. Therefore, Member States which are interested in making the EU's own resources system more equitable should not hesitate to oppose any such attempts.

Also on the *revenue* side, when concluding free trade agreements with third countries which GNI per capita is above the EU average (including agreements under Article 50 of TEU on withdrawal from the Union), arrangements should be made for contributions to the EU budget by such countries, as is the practice with other European non-EU Members.

On the *expenditure* side, i.e. regarding the financing of EU policies, various instruments could be used to introduce progressivity, including coefficients based on the deviation from the EU average GNI per capita, national co-financing, other 'progressive automatic stabilizers'[126]. For the majority of policies and programmes, most suitable would be a combination of EU funding and national co-financing, respectively increasing and decreasing proportionally to the deviation of the given Member State from the EU average GNI per capita. The aim would be to offset the unfair regressive character of the own resources system whereby Member States with lower GNI per capita contribute to policies more beneficial to Member States with higher GNI per capita.

Cohesion funding from the EU budget, for example, should be available only to Member States with a per-capita GNI of less than 90% of the Union average, as required by Protocol (No 28) on economic, social and territorial cohesion. For regional aid, national co-financing could be set at a very low level for Member States with a GNI per capita below a threshold (e.g. of 75

[126] Stiglitz, J. (2016), *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Penguin, p.247

% of the EU average) and could increase progressively to a very high level (e.g. up to 99% of the respective amount of the total financing) for Member States with a GNI per capita above another threshold (of e.g. 110% of the EU average GNI per capita).

Similarly, the financing of the EU Common Agricultural Policy, which still accounts for a large part of EU expenditure, could be made to comply with the requirements of Article 175 of TFEU by introducing national co-financing[127] only for Member States with GNI per capita above the 90% cohesion threshold and below some other threshold, e.g. 110% of the EU average GNI per capita, while Member States with a still higher GNI per capita, who would not receive any EU funding, could be allowed to give subsidies from their national budgets only up to levels which would not undermine the competitivity[128] of farmers receiving EU aid in other Member States.

The EU cohesion funding could be made available not only for infrastructure and environmental projects, but also – and above all – for investment in, and development of, production capacities for goods and services with high added value, and for creation of local jobs in the most underdeveloped regions. Such aid is particularly effective as it ultimately makes itself unnecessary.

On investment, for programmes like the 'Juncker Plan', funding from the EU budget could be reserved for projects in the economically less advanced Member States only and the amounts from the EU budget available to each Member State could reflect its deviation from the EU average GNI per capita and could be fixed in advance in the MFF so as not to depend on discretionary decisions by the Commission or other bodies. The European Investment Bank (EIB) and other EU financial facilities could give preferential loans and guarantees for projects for developing less developed regions (which is the EIB's first task under Article 309 (a) of TFEU), ensuring a fair distribution between the Member States.

The EU funding for social programmes could be made available only for Member States with a GNI per capita less than the EU average and the amounts allotted to Member States would reflect their deviation from the EU average.

A comprehensive reform, aimed at adjusting the financing of the Union's policies to its fundamental values and objectives, should also include an ad-

---

[127] National co-financing – to match the lower agricultural subsidies from the EU budget – was allowed for the new Member States during the first ten years of their membership.

[128] For that it would be necessary to have identical maximum direct subsidies per hectare in all Member States.

justment of its competition policy. It could be decided, for instance, by using the procedure in Article 107.3(e) of TFEU, that aid granted to the economy of any Member State with a GNI per capita less than a certain percentage of the EU average (e.g. 90%) shall be compatible with the internal market.

Generally, in a comprehensive reform of the Union's finances of *all* policies and programmes, fair distribution of EU funding could be ensured by using clear, fair and transparent formulae analogous to the ones mentioned and which could be applied automatically, as 'progressive automatic stabilizers', rather than based on case-by-case discretionary decisions by EU bodies or reached through political bargaining between Member States. In order to comply with the value of the rule of law, there should be no discretionary decisions by the Commission or by other bodies on the distribution of funding between the Member States. The allocations of EU funding between the Member States (or beneficiaries from the Member States) should be fixed in advance, both for the various programmes and overall, for the whole MFF, and there should be no 'flexibility' to move funding between Member States. Funding not used by a Member State should not be returned to the EU budget, but should remain available to the respective Member State in the next budgetary period and for other policies or programmes.

In the debate on the financing of policies related to migration – a politically controversial matter – there is the perverse view on solidarity as a 'two-way street', implying that Eastern and Central European Member States, which receive cohesion money, should in exchange pay in case they refuse to host migrants[129]. It would be difficult to make an assessment what a fair system of financing migration would be without taking into account all elements of that system, in particular, which Member States should be responsible for hosting migrants. Now it is the first Member State where the migrant entered EU territory, but in most cases this is not necessarily the country where the migrant wants to go and it is proposed that this should be changed. Compulsory resettlement cannot be described as fair either to migrants or to Member States which do not want to host migrants. *Prima facie* it would appear that in a system with a freedom of movement of people, such as the EU claims to have, EU money should go with the migrant freely moving in the EU. With an overall regressive EU financial system this would, however, mean that poorer Member States would be paying to richer Mem-

[129] Euractiv.com with Reuters, *Host migrants or pay, France and Germany propose*. 7.12.2018.

ber States to host migrants, which – at least theoretically – would, in the long term, help to boost the economies of those richer countries. Such a system would, therefore, be highly unfair to the poorer Member States. In this situation the new MFF could envisage, on the one hand, to discontinue payments of EU funds related to hosting migrants to Member States with a per-capita GNI higher than the EU average (or higher than a threshold related to the EU average – e.g. the cohesion threshold of 90%). On the other hand, it could be made financially attractive for the Member States below that threshold to host migrants – if they are willing to do so – by giving them much more than they would actually spend on each migrant, in order to strengthen the social security systems for their own citizens.

A separate EU budgetary policy for the euro area, as advocated by some[130], especially one 'focused mainly on investment and convergence', that provides solidarity and automatic and discretionary stabilizers not within the EU as a whole, but for the euro area only[131], would, of course, lead to further deepening of the divergence with those countries outside the euro area which need it most. Since burdens, disadvantages and inequalities do not arise uniquely as a result of the functioning of the euro area itself, but within the internal market as a whole, having a separate budget for the euro area, especially for investment, would be in breach of fundamental values and objectives of the EU, such as solidarity and cohesion.

Conclusion

If the EU does not undertake an effective reform of its redistributive policies to ensure that progressivity and solidarity in the EU become a matter of the rule of law and not of governance through conditionalities and fines, in the foreseeable future the Union will bear less and less resemblance to a democracy and will increasingly look like an empire with an economically stronger and more rapidly developing 'core' and an economically weaker 'periphery' in the East and the South, lagging behind the 'core'. The challenge for the future of the EU is to succeed in reforming the system of the financing of its policies, so that they comply with the values of democracy, equality, the rule of law and solidarity and with the objectives of economic, social and territorial cohesion among Member States.

[130] Habermas (2018).

[131] Rios B., *Eurozone budget to be ready by 2021 say France and Germany* – Euractiv.com, 20.11.2018.

Although such a reform of the EU's finances would boost the well-being of the citizens of the Union as a whole and would, therefore, be in the interests of all, immediate political support for such a reform – in the course of adoption of the legislative proposals for the MFF 2021-2027 package – in the Council is not likely. Therefore, what is needed is collective action by the Member States most immediately interested in such a reform. It would take the ability of these countries to join efforts, organize as a group and act collectively at all levels – at the level of the European Council, in the different Council formats and in the European Parliament – to defend their interests in the course of the adoption of the legislative proposals for the next MFF.

Bibliography

Consolidated versions of the *Treaty on the European Union* (TEU) and the *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU), in: OJ C 202, 07.06.2016.

Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, (2014/335/EU, Euratom)

Euractiv with Reuters (7.12.2018) *Host migrants or pay, France and Germany propose*.

European Commission, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2018) 321 final, 2.5.2018.

European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States*. COM (2018) 324 final, 2.5.2018.

European Commission, *Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union*. COM (2018) 325 final, 2.5.2018.

European Commission. *Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz*. 22 June 2015.

European Commission. *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017)2025 of 1 March 2017.

Galbraith, J. K. (1996), *The Good Society: The Humane Agenda*, NY.

Georgiev, D. (2017), *Inequalities and the Future of the European Union.* In: *The EU beyond 2020: in Search of Identity, Sustainability and Growth*. Bulgarian European Studies Association , Annual conference papers, Sofia, 26 October 2017, pp.70-79.

Georgiev, D. (2019) *The Rule of Law and the EU Budget for 2021-2027: More Solidarity or Renouncing the Values of the EU?* Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, 2/2019.

Habermas, J. *et al.* (2018) *Für ein solidarisches Europa*, Handelsblatt, 21.10.2018.

Monti, M. *et al*. (2016) *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of*

the High Level Group on Own Resources. European Commission. Brussels, December 2016.
Piketty, Th. (2014) *Capitalism in the Twenty-First century*. Harvard University Press.
Rios, B. (2018) *Eurozone budget to be ready by 2021 say France and Germany* – Euractiv. com, 20.11.2018.
Stiglitz,, J. (2012) The Price of Inequality, Norton, NY.
Stiglitz, J. (2016) *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Penguin.
Георгиев, Д. *Лисабонският договор и бъдещето на демокрацията в Европейския съюз*. сп.Юридически свят 2/2016, с.68-95.

ЗАСИЛВАНЕТО НА ПРОТЕКЦИОНИСТИЧНИТЕ ТЕНДЕНЦИИ: ПОТЕНЦИАЛНИТЕ ЕФЕКТИ ВЪРХУ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

проф. д-р Искра Христова-Балканска
Институт за икономически изследвания на БАН (ИИИ БАН)

Резюме

Намаляването на таксите, увеличаването на съотношението качество/цена на международния транспорт и особено задълбочаването на информационните и телекомуникационните връзки допринасят за промени в начина, по който се извършват международните търговски и инвестиционни сделки. Развитието на международната търговия през периода след кризата значително се различава от това през предкризисния период. Икономическата и финансовата среда е несигурна. Освен световната финансова криза Европа също преживява ударите на кризата с държавния дълг – факт, който засяга бързото икономическо и финансово възстановяване, както и увеличаването на международната търговия в ЕС. Въпреки либералната търговия страните по света прилагат нетарифни и административни бариери с цел защита на експортно ориентираното производство от външни шокове. През последните години протекционистките тенденции се увеличават поради едностранното налагане на мита върху определени стоки от американската администрация. Тази промяна в търговската политика означава ли повратна точка в международната търговия?

Ключови думи

Европейски съюз, финансова криза, търговия, протекционизъм, технологии

Променящата се международна търговия в периода след глобалната финансова криза

През изминалите десетилетия между основните търговски партньори в света преобладава стремежът към икономическа интеграция и либерализиране на международната търговия. Нейното развитието се характеризира с нарасналата мобилност на факторите на производство, с по-ефективното реализиране на сравнителните предимства на държавите и благодарение на динамичната еволюция на информационно-комуникационните технологии (ИКТ).

На многонационално равнище усилията за либерализиране на международната търговия, за премахване на бариерите пред нейното развитие се разширяват, наред с разнообразяването на стоките и услугите в експортните листи на държавите. Договорът от Маракеш от 1994 г. и учредяването на Световната търговска организация (СТО), наследила Генералното съглашение за тарифите и търговията (ГАТТ), е израз на усилията за либерализиране на международния търговски обмен.[132] Съкращава се броят на защитените стоки с високи мита. През 1980 – 1988 г. главните промишлено развити капиталистически страни съкращават митата върху преработените стоки с 25 до 30%. Митата на европейските държави към трети страни се понижават средно с 9,8% до 7,5%, митата на Япония – със 7,9% до 5,5%, митата на САЩ – със 7,9% до 5,6 %. Процесът на търговска интеграция, започнал след Втората световна война, през 80-те години на 20. век нараства и особено се засилва в периода 1990 – 2008 г., когато световната търговия със стоки и услуги се увеличава от 39% на 61% от световния БВП (ЕЦБ).

Глобалната финансова криза (ГФК) води до забавяне на темповете на растеж на световната търговия и понастоящем тя съставлява 58% от световния БВП. След 2011 г. съотношението на средния внос към рас-

[132] Генералното съглашение по тарифите и търговията (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) се учредява по време на Бретънуудската конференция (САЩ) през 1944 г. с цел възстановяване на икономиките на страните след Втората световна война. Основната цел на ГАТТ е намаляване на бариерите пред международната търговия. Дейността на ГАТТ се разделя на 3 фази. Първата фаза (1947 – 1950) се фокусира върху стоките, които са обект на регулиране и се замразяват съществуващите мита. През втората фаза (1958 – 1979) се провеждат 3 кръга от преговори, чийто резултат е намаляване на мита. През третия етап (1986 – 1994) ГАТТ се разширява до нови области като интелектуална собственост, услуги, капитал, селско стопанство.

тежа на БВП, или еластичността на доходите от търговия, спада до около 1. Същевременно динамиката на износа и вноса по страни и региони след 2010 г. между развитите икономики и бързо индустриализиращите се страни от Азия бележи различни темпове на нарастване. През 2010 – 2017 г. световният износ се увеличава средно годишно с 3%, докато световният внос – с 3,1%., а през 2016 г. международната търговия бележи спад. Друга отличителна черта е, че износът от европейските страни в периода 2010 – 2017 г. е сравнително по-нисък в сравнение със световния износ, с този на САЩ, на Китай и на Индия (с изключение на Япония). Подобна е тенденцията и при вноса. Той нараства едва с 1,8% при 3,3% за САЩ, 4,9% за Китай и 5,7% за Индия (Вж. Таблица 1).

Таблица 1

Нарастване на обемите на световната търговия на стоки по страни и региони за периода 2010-2017 г. Годишно процентно изменение.

2010-2017	2015	2016	2017	Страни и региони	2010-2017	2015	2016	2017
Износ					**Внос**			
3,0	2,4	1,6	4,5	**Свят**	3,1	2,9	2,0	4,8
3,3	0,7	0,6	4,2	**Северна Америка**	3,2	6,7	0,1	4,0
3,5	4,4	1,3	1,4	**Канада**	2,4	0,7	-0,4	4,5
2,8	-1,0	-0,2	4,1	**САЩ**	3,3	6,8	0,5	4,1
2,4	3,6	1,1	3,5	**Европа**	1,9	4,3	3,1	2,5
2,5	3,9	1,1	3,4	**ЕС-28**	1,8	4,5	3,1	2,1
3,8	1,1	2,3	6,7	**Азия**	5,1	2,9	3,5	9,6
5,0	-0,9	1,4	7,1	**Китай**	4,9	-1,8	3,7	8,8
4,4	-2	2,7	6,4	**Индия**	5,7	14,9	-2	11,2
0,4	2,2	2,3	5,9	**Япония**	2,3	2,6	0,8	2,8

Източник: World Trade Statistical Review 2017, p. 98; World Trade Statistical Review 2018, p.120.

През 2010 – 2017 г. увеличението на световният износ на стоки на преработващата промишленост възлиза на 3,0%, като той нараства по-бързо в сравнение със световния БВП (2,5%). Динамиката на износа на този вид стоки е сравнително по-ниска спрямо тази в периода преди ГФК. През 2017 г. световният износ на горива и полезни изкопаеми намалява до 0,1%, а на селскостопански стоки нараства с най-висок процент след острия спад от -0,9% под влиянието на поредица от неблагоприятни фактори.

Причината за намаляване на обемите на световния износ на стоки на преработващата промишленост в света се дължи на свиването на кредитирането на многонационалните трансгранични компании (МТК) от банките, както и на понижаването на цените на суровините. Неблагоприятната конюнктура на световния търговски пазар принуждава МТК да се насочват към вътрешните пазари, като ограничават обемите на международните вътрешнофирмени сделки. Нестабилните колебания на валутните курсове, както и спадането на доходността на активите на капиталовите пазари, пораждат несигурност в международните търговски сделки. Колебливото нарастване на износа на стоки на преработващата промишленост се дължи и на климатични промени (Вж. Таблица 2).

Таблица 2

Ръст на обема на световния износ на стоки на преработващата промишленост и на производството в периода 2010 – 2017 г. Годишно процентно изменение.

	2010 – 2017	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Световен износ на промишлени изделия	**3.0**	**2,7**	**2,3**	**1,6**	**4.5**
На селскостопански продукти	3.0	2,3	1,8	-0.9	6.7
На горива и полезни изкопаеми	1.1	0,0	1,8	0.8	0.1
Световен БВП	**2.5**	**2.7**	**2.7**	**2.3**	**3.0**

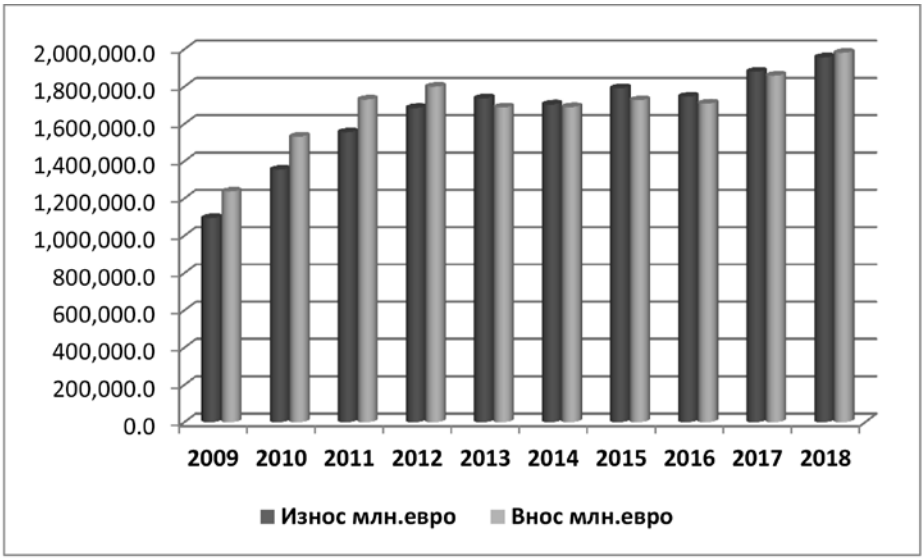
Източник: Световна търговска организация.

Развитието на външната търговия на Европейския съюз

Европейският съюз е основен участник в световната търговия, наред със САЩ и Китай (когато Китай надмина Япония през 2004 г.), както по линия на взаимообвързаността на вътрешноотрасловите връзки с трети страни, така и поради зависимостта на държавите членки на ЕС от нарастване на експорта. Делът на ЕС-28 в световната търговия възлиза на малко над 15%, този на САЩ – на около 17%, на Китай – над 13%.

Фигура 1

Дял на износа и на вноса на държавите членки на ЕС-28 в световния износ и в световния внос, в милиони евро по години от 2009 г. до 2018 г.



Източник: Eurostat.

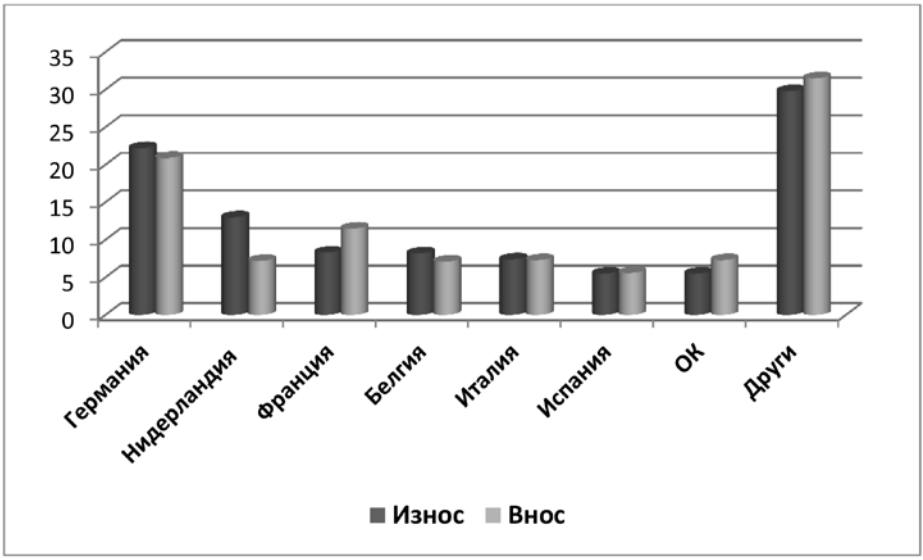
През 2017 г. общото равнище на търговията със стоки (износ и внос) на ЕС-28 със страни извън Общността достига 3 738 млрд. евро. Търговията на ЕС-28 е с 103 млрд. евро по-висока от тази на Китай и с 239 млрд. евро над тази на САЩ (Евростат). Стойността на международната търговия на ЕС-28 със стоки значително надвишава тази на услугите (с около три пъти) поради факта, че някои услуги не са обект на трансгранична търговия. През 2017 г. дялът на потоците на износ и внос от ЕС-28 е вторият по големина на световния пазар на стоки.

През 2018 г. износът на стоки в рамките на ЕС-28 възлиза на 3 518 млрд. евро. Износът в рамките на Общността е с 80% по-висок от този към страни извън ЕС-28, възлизащ на 1 956 млрд. евро. Търговията в рамките на ЕС-28 се увеличава с 5,0% между 2017 и 2018 г.[133] За 2018 с най-високо равнище на търговия в рамките на Съюза беше Германия,

[133] В рамките на Общността износът нараства между 2017 г. и 2018 г. за Малта (23,3%), за Гърция (13,9%), за Ирландия (12,3%), за Словения (10,8%). Износът на Люксембург спада (-1,9%). Вносът нараства за страни като Малта (20,8%), Ирландия (13,2%), докато в нито една държава членка на ЕС не се наблюдава спад на вноса (Евростат).

като допринесе 22,2% от износа на стоки в други държави членки, а също и малко над една пета (20,9%) от вноса на стоки от други държави членки в ЕС-28 (Вж. Фигура 2). Нидерландия е единствената друга държава членка, която е осъществила повече от една десета от износа (13,0%) в рамките на ЕС, отново следствие от ефекта на Ротердам, а Франция е единствената друга държава членка, която отчита повече от една десета (11,5%) от вноса в рамките на ЕС.

Фигура 2
Търговията в рамките на ЕС-28 през 2018 г. Процентен дял от вноса и износа на ЕС-28.



Бележки: ОК – Обединено кралство; Други – Други държави членки на ЕС-28.
Източник: Eurostat.

Държавите членки на ЕС-28 от Централна и Източна Европа имат висок дял на вноса и на износа, което се дължи на сравнително по-високите темпове на икономически растеж на тези страни спрямо старите страни членки. По-високите темпове на нарастване на техния внос и износ в сравнение със страните от еврозоната допринасят за процеса на икономическо догонване и за реалната им икономическа конвергенция с развитите икономики в ЕС. Повишаването на износа и вноса на инвестиционни стоки е показател за устойчивост в очакванията за подобрение

на икономическия растеж, което е предпоставка за нарастване на производителността на икономиката, повишаване на заетостта и на жизнения стандарт. От значение остава провеждането на целенасочени структурни промени в икономиките на Централна и Източна Европа и особено в България с цел повишаване на равновесните устойчиви темпове на икономически растеж и подкрепа за експортно ориентираните отрасли.

В началото на 2019 г. търговията в рамките на еврозоната отбелязва известно оживление. Износът се покачва с 1,5% след спад от 0,6% през декември 2018 г., докато извън еврозоната повишението е с 0,8% към януари 2019 г. при 0,3% през декември 2018 г. Нарастването на вноса остава твърде ниско 0,3% (януари 2019 г.) спрямо 0,1% (декември 2018 г.). Вероятно тази тенденция ще се окаже краткотрайна и колеблива, имайки предвид сравнително ниските темпове на икономически растеж в развитите икономики от еврозоната. Търговията на страните от еврозоната с трети страни е сравнително ниска, което предполага, че възстановяването ѝ е недостатъчно за стимулиране на икономическия растеж.

По-ниските темпове на растеж на външната търговия на държавите членки на ЕС-28 със страни извън Общността се дължат на съчетаването на поредица от събития, които се отразяват негативно на икономическия растеж и на експорта на тези страни. *Първо*, един от основните фактори е бавното преодоляване на неблагоприятните икономически последствия от ГФК и последвалата я икономическа криза, които задълбочават макроикономическите дисбаланси, дължащи се и на отлаганите във времето структурни реформи, важни за икономиките в ЕС и в еврозоната. *Второ*, след 2010 г. отношението държавни дългове към БВП на страните от Южна Европа, членки на еврозоната, нараства, влошава се качеството на дълговите държавни ценни книжа, емитирани от задлъжнелите държави, което застрашава икономическата и финансовата стабилност на Икономическия и паричен съюз (ИПС). *Трето*, ГФК поставя под въпрос възможностите на конвенционалната парична политика за въздействие върху икономиката и затова ЕЦБ прилага приспособителна парична политика – при номинални лихвени проценти, колебаещи се около нулата и дори под нулата. Освен това беше оказана солидна кредитна подкрепа на европейските банки чрез покупка на активи и финансиране на тяхната дейност с цел стабилизиране на балансите на банките, силно засегнати от суверенната дългова криза. Колебливото възстановяване след ГФК на търговията в рамките на ЕС-28 и със страните извън Общността се дължи вероятно на не-

конвенционалните парични мерки на ЕЦБ, които не се придружават с реформи, насочени към подобряване на ефективността на икономиката и съответно към повишаване на експортното кредитиране и към стимулиране на външната търговия.

Очевидно е, че ЕС изпитва затруднения в процеса на постигане на устойчив темп на нарастване на външната търговия, защото там кризите следваха една след друга, без да се намери крайно решение на всяка една от тях. Това се отнася до суверенната дългова криза, до разрешаването на кризата с публичния дълг на Гърция, до изоставането при провеждане на структурни реформи в иновативни и динамични експортно ориентирани отрасли, както и други фактори, които по един или друг начин се отразяват на динамиката на участието на ЕС в световната търговия. Състоянието на „поликриза“, което изпитва ЕС, и вътрешните икономически и политически проблеми се отразяват както на динамиката на растежа, така и на търговията.

Измененията в търговската политика на развитите икономики

Наред със затрудненията, които ЕС изпитва за възстановяване на експортно-импортния си растеж, условията в световната търговия се променят поради нарастването на протекционистичните тенденции. Един от постоянно действащите фактори, които се използват във външната търговия на страните въпреки либералната световна търговия, са нетарифните ограничения (НТО). Тези мерки са начин за опазване на националното производство и търговските приоритети и въпреки че някои изследователи смятат, че НТО не влияят върху ограничаването на свободната търговия, то на практика те изразяват проникването на протекционизъм във външнотърговските връзки.

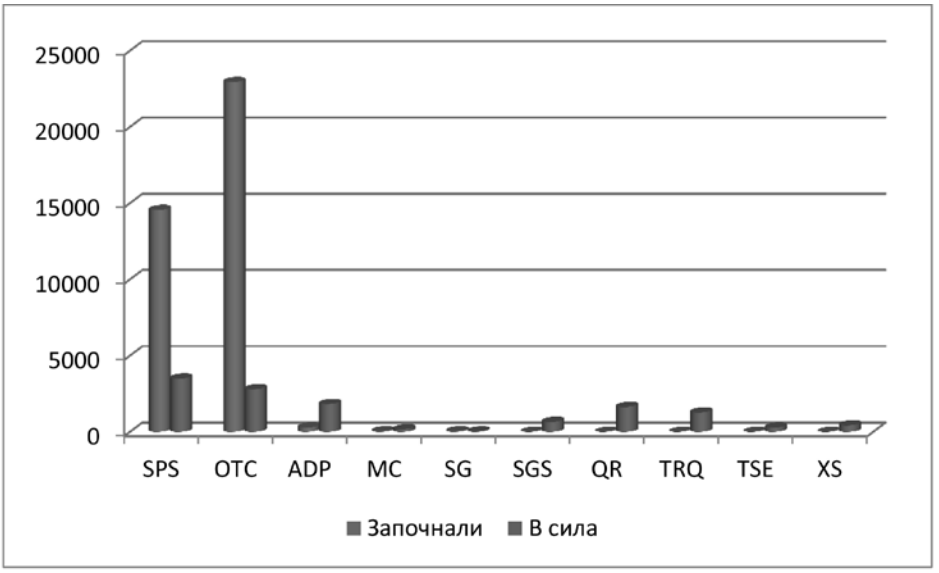
Прилагането на регулаторни мерки и НТО от държавите като експортни субсидии, ограничения за лицензиране, специални изисквания при осъществяване на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ), както и включване на клаузи в обществените поръчки, противоречат на договореностите в рамките на Световната търговска организация (СТО). Статистиката на СТО относно традиционните и нетрадиционните търговски мерки показва, че страните от Г-20 въвеждат нови нетарифни ограничителни мерки, особено след 2012 г. и 2018 г. До 2017 г. повече

от 50% от износа на страните от Г-20 е засегнат от въведените търговски ограничения при 20% през 2009 г.

Антидъмпинговите споразумения и митата върху вноса са най-разпространените мерки, които съставляват общо около 30% от всички други въведени ограничения. По време на ГФК антидъмпинговите мерки нарастват с 15%, въвеждат се също нови забранителни клаузи, като гаранции и изравнителни мита (safeguards and countervailing duties). След 2010 – 2011 г. се увеличават ограниченията, за да се осигури безпрепятствено провеждане на външнотърговските сделки в условия на нестабилна икономическа и финансова среда. Прилагането на косвени ограничителни политики също се увеличава, като например експортното кредитиране и насърчаването на износа на вътрешни фирми, ориентирани към експорт.

След ГФК ежегодно в света се въвеждат около 600 НТО. Те засягат широк кръг от индустрии, които са обект на особена защита. Това са отрасли като текстил, дрехи, желязо, стомана, битова електроника, селско стопанство. Световната търговска организация не разглежда НТО като сериозни протекционистични мерки, застрашаващи свободното движение на стоки и услуги, защото едва 1% от световната търговия със стоки е обект на търговски ограничения, докато ограничителните мерки в сферата на услугите са още по-незначителни. Съгласно СТО реално използваните протекционистични мерки съставляват малко под 4% от световния внос към 2014 г. Ето защо НТО се класифицират като форми на „неясен протекционизъм“ (*murky protectionism*) или като гъвкави механизми в международната търговия, представляващи политическо отклонение (policy slippage).

Фигура 3
Нетарифните ограничения в световната търговия, започнали и в сила към 31.12.2018 г.



Бележки: Санитарни и фитосанитарни мерки (SPS); Технически ограничения пред външната търговия (OTC); Антидъмпингови мита (ADP); Компенсаторни мерки (Countervailing) (MC); Количествени ограничения (QR); Специални предпазни мерки (SGS); Предпазни мерки (SG); Тарифни квоти (TRQ); Експортни субсидии (XS); Субсидирани държавни предприятия (TSE).
Източник: Данни от Световната търговска организация.

Към 31.12.2018 г. в ЕС-28 се прилагат следните мерки: санитарни и фитосанитарни мерки – 553 са започнали, а в сила са 154; технически ограничения на търговията – 1097 са започнали, 151 са в сила; антидъмпингови тарифи – 12 са започнали, 119 са в сила; компенсаторни мерки – 3 са започнали, а 16 са в сила; специални предпазни мерки – 0 са започнали и 71 са в сила; количествени ограничения – 0 са започнали, а 18 са в сила; тарифни квоти – 0 са започнали, а 87 са в сила; субсидирани търговски дружества – 0 са започнали, а 3 са в сила; експортни субсидии – 0 са започнали, а 20 са в сила (СТО).

Освен инструменти на търговската политика НТО обслужват и други национални цели и задачи. Въвеждат се технически мерки за насърчаване на износа, антидъмпингови споразумения, предпазни стандарти за опазване на околната среда, здравни и свързани с вноса на храни

изисквания и други изисквания, продиктувани от желанието за подобряване на качеството на живот и на благосъстоянието на страната.

Ролята на НТО в международната търговия поражда противоположни тълкувания. От една страна се смята, че НТО ограничават международната търговия. Нарастването ѝ се забавя в отрасли, където са въведени по-голям обхват ограничителни мерки, за разлика от отраслите, които не са обект на протекционистични мерки и които се възползват от либералните условия на световния търговски пазар. В повечето от случаите разликите в прилаганите НТО са често неблагоприятни за чуждестранните производители и износители на стоки. От друга се доказва, че НТО и друг вид запретителни клаузи нямат определено протекционистичен характер. Например при квотите и забраните ефектът върху двустранната международна търговия е отрицателен. При други нетарифни бариери, като санитарния и фитосанитарния контрол, НТО са необходими мерки за повишаване на качеството на изнасяните стоки, което оказва положителен ефект върху международната търговия. Някои от техническите бариери в международната търговия, като изискванията за марка (бранд) (labelling requirements), дават допълнителна информация на потребителите, повишават взискателността им, което допринася за доверие и по-нататъшно развитие на международните търговски отношения. В доклада на СТО (2012 г.) (World Trade Report) се подчертава, че НТО увеличават международната търговия, защото положителните ефекти върху съвкупното търсене са по-високи в сравнение с отрицателното влияние на предлагането.

Въпреки това влиянието на антидъмпинговите мерки е по-скоро ограничено, защото понастоящем търговските сделки, включващи такива мерки, засягат 0,4% от стойността на вноса на ЕС и на САЩ. Една трета от новите търговски мерки са обект на либерализация под формата на намаление на митата, на премахване на рестрикциите по износа, на насърчаване на ПЧИ в развиващите се страни[134].

Въпреки това се изтъква, че по-значителната либерализация на международната търговия поражда стремеж към въвеждане на антидъмпингови мита. Повсеместното разпространение на търговската либерализация, постигната трудно с цената на редица компромиси между страните, на практика се съпровожда с увеличение на антидъмпинго-

[134] Evenett S. (ed) The Unrelenting Pressure of Protectionism: The 3rd GTA Report. London: CEPR, Global Trade Alert, 2009. http://globaltradealert.org

вите мита. Това означава, че има връзка между намалението на митата и въвеждането на НТО.

През 2017 г. администрацията на Президента на САЩ заявява, че ще въведе мита върху вноса на някои стратегически стоки и през 2018 г. се обявява повишение на вносните мита и по специално на тези на слънчеви панели и перални машини (януари 2018 г.), последвано от 25% увеличение на митата върху вноса на стомана и 10% върху вноса на алуминий за широк кръг държави (март 2018 г.). Въвеждането на мита върху вноса на стомана и алуминий от Канада, Мексико и ЕС (юни 2018 г.) поражда ответни мерки от страна на засегнатите държави. Европейският съюз и Канада обявяват повишаване на митата по вноса на редица стоки от САЩ, като от страна на ЕС това увеличение е 25% на стойност 3,2 млрд. долара.

Основната цел на САЩ е насочена към противодействие на агресивната според тях китайска търговска политика, което налага въвеждане на мита върху вноса от Китай на нови високотехнологични стоки (юли 2018 г.). Китай незабавно обявява ответни мерки. В отговор на китайската позиция администрацията на САЩ възнамерява да въведе допълнително увеличение на митата. Стремежът на американската администрация за ограничаване на вноса от главни страни конкуренти намира израз в разследване на вноса на автомобили, камиони и авточасти (за определяне на тяхното въздействие върху националната сигурност), което пряко означава заплаха от въвеждане на допълнителни мита.

Надвисналата опасност от „търговска война“ вследствие на протекционистичната търговска политика на САЩ постепенно се разсейва в резултат на официални преговори между САЩ и ЕС, както и постигане на нови споразумения със Североамериканското споразумение за свободна търговия[135] (НАФТА) между САЩ и Мексико. Противоречията в търговската политика между САЩ и Китай продължават да се усложняват. Американската администрация смята, че Китай не спазва постигнатите договорености и се стига до увеличението на митата върху китайските стоки от 10% до 25% на стойност от 200 млрд. долара (от 10.05.2015 г.). Това засилва напрежението преди започващия пореден кръг от преговори между двете най-големи икономики в света с цел постигане на търговско споразумение. Китай очевидно ще бъде принуден да предприеме „необходимите контрамерки“.

[135] North American Free Trade Agreement NAFTA.

Налагането на едностранните протекционистични мерки от страна на най-развитата икономика в света не може да се разглежда като случаен факт без последици за международната търговия. Те са насочени към ограничаване на динамичното икономическо и информационно-телекомуникационно развитие на Китай и издигането му като решаваща световна икономическа сила. Нарастващите протекционистични тенденции изразяват измененията в геостратегията на международната икономика и търговия, които поставят под въпрос бъдещата търговска интеграция.

Каналите на трансмисия на нарастващия протекционизъм

Нарастващите протекционистични тенденции въздействат на икономическата активност на участниците в световния търговски оборот, включително и на ЕС, по няколко линии. Повишената несигурност по отношение на бъдещите очаквания за измененията на търговската политика обърква сложните и взаимно преплетени търговски връзки, което води до вероятни финансови сътресения и увеличени рискови премии при експортното кредитиране. Променените вносни мита предполагат увеличение на външнотърговските разходи, ограничаване на количествата на търгуемите стоки, изменение на външнотърговските цени. Трансмисията на протекционистичните тенденции се усилва и чрез глобалните стойностни вериги (ГСВ), които – като сложни организационни формирования за производство и доставка на стоки – разпространяват тези ефекти в други страни и допринасят за нарастване на нестабилността в международната търговия.

Ефектът от промяната на митата по вноса от трети страни върху икономиката на страната, която ги налага, има смисъл, ако тя разполага с развита индустриална база за производство на същата стока, която е обект на внос. Необходимо е засилване на ефекта на заместване, като вносните стоки се заменят с подобни на вътрешното производство. Друг ефект от въвеждане на промени в митата зависи от факта дали задграничните страни – търговски контрагенти, въвеждат контрамерки, за да защитят експортните си отрасли.

При всички положения повишаването на митата по вноса от трети страни се отразява върху увеличението на вносните цени на стоките, респективно се променят и относителните цени на външната търговия. Повишаването на цените на вноса се отразява върху равнището на валутния

курс. По-високите вносни цени повишават производствените разходи на местните фирми и вътрешната инфлация, при което реалният разполагаем доход на домакинствата намалява. Измененията на цените, свързани с по-високите търговски разходи, водят до свиване на потреблението, до ограничаване на инвестициите и до намаляване на заетостта. Тези промени се отразяват и на равнището на валутния курс. При положение, че засегнатите от промяната на митата икономики също повишат вносните тарифи и респективно отвръщат с контрамерки, то за страната, която е въвела първа високи мита, ползата не е очевидна.

Промяната в условията на търговия се отразява и върху икономиката, която е застрашена от въвеждане на мита върху износа ѝ, защото вътрешните фирми губят конкурентоспособност на чуждестранните пазари и се намаляват външнотърговските връзки между страната, която въвежда вносни мита, и тази, която отвръща с контрамерки. Нарастващите изкривявания на пазара предполагат по-високи търговски разходи за всички участващи в международната търговия страни, което пречи на оптималния международен търговски оборот. На практика резултатите за основните търговски партньори са отрицателни, защото и двете страни не печелят предимства.

При възникването на митнически противоречия между основните търговски партньори други търговски контрагенти могат да се възползват от нарастващият протекционизъм. Възможно е трети страни да разширяват пазарния дял със страни, които избягват търговията с държави, които повишават митата. Например при търговския спор между САЩ и Китай стоките, произведени от ЕС, стават конкурентоспособни спрямо американските стоки в Китай и китайските стоки в САЩ, защото по-високите тарифи правят американските стоки по-скъпи в Китай и китайските стоки – по-скъпи в САЩ, а двустранните търговски потоци между САЩ и Китай намаляват. Степента, до която третите страни се възползват от това отклонение в търговията, зависи от това колко лесно една държава може да преориентира своя внос.

Защитата на вътрешния пазар е известна теза на протекционизма в международната търговия. В това отношение влияят и промените във валутните курсове между главните търговски партньори. Например, ако валутният курс на долара се понижава спрямо еврото и другите валути, то това предполага, че американските стоки са по-евтини за задграничните потребители, докато стоките на търговските конкуренти поскъпват. Подобна защита на пазара надали би била възможна в про-

менената геостратегическа икономическа и политическа среда, характеризираща се с иновативни бизнес модели, динамични информационно-комуникационни технологии, както и с повишаващите се социални очаквания. Това води до възникване на нови предизвикателства и нови възможности пред развитите и развиващите се страни.

Засилването на протекционизма означава ли на практика ограничаване на неолибералния модел, който доминира в следвоенното развитие на световната търговия? Главните договорености относно търговската политика в рамките на СТО се спазват, поне доскоро, от главните търговски партньори в света преди промяната на търговската политика на САЩ. Слабото нарастване на икономическия растеж през 2012 – 2014 г., съчетан с нестабилност в темповете на нарастване на световната търговия (2015 г.), показва изменение на динамиката на международната търговия. Икономическата несигурност въздейства отрицателно върху международната търговия, върху вътрешните и външните инвестиции, защото в капиталовите стоки се съдържат значителни компоненти на вносни междинни стоки и суровини.[136] Едностранните изявления на американската администрация за повишаване на вносните мита на стратегически групи стоки, а и прибягването до мерки за отстраняване на конкуренцията, като например атаките срещу високотехнологичната компания „Хуауей“ (HUAWEI) и срещу въвеждането на високоскоростен Интернет (5G) в Китай, поставят под въпрос договореностите в рамките на СТО и свободната търговия.

Индексът за измерване на тенденциите на глобализация, а именно – съотношението между стойността на световната търговия към световния БВП, показва спад в икономическата взаимозависимост между страните. Индикаторите на СТО се основават на оценки, отчитащи търговски, икономически и политически фактори за развитие на международната търговия. През 2018 г. индикаторите на СТО и на други международни икономически организации показват загубата на динамизъм в световната търговия, което се проследява и чрез сравнителното намаление на глобалните поръчки за износ и чрез нарастването на несигурността на икономическата и на търговската политика на държавите. Международната търговия губи инерция и поради затрудненията

[136] Изчислява се също индикатор, показващ несигурността на икономическата политика, който се основава на честотата на ключови думи, които се появяват в медиите. Стойността на индекса нараства от 113 на 227 между януари и юли 2018 г., преди да падне до 205 през август 2018 г.

при експортното кредитиране, което усложнява достъпа на страните до международните търговски пазари.

Промяната в търговската политика на САЩ е съществено отклонение от либералната международна търговия и ограничава глобализацията (наречена от някои изследователи *деглобализация*). Европейският съюз също е изправен пред значителни икономически и политически затруднения, като Брекзит (Brexit) и нарастващия евроскептицизъм, което поставя под въпрос принципите на свободата на движение на стоки, услуги и капитали и на икономическата интеграция в Европа.

В геостратегически план колебливите темпове на нарастване на световната търговия се дължат и на намалението на икономическия растеж в Китай, на сравнителното ограничаване на производствената дейност на ГСВ по света, чиято еволюция и разширение като че ли са достигнали пределната граница на развитие.

Заключение

Глобалната финансова и икономическа криза извежда на преден план трансмисията на макроикономическите и на финансовите кризи върху икономиките и производствените процеси между страните в света. Промяната в международната търговия е следствие на кризите, но и на структурните промени в развитите икономики и в ЕС, довели до съкращаването на индустриалния сектор. Същевременно след началото на 2000 г. големите европейски компании усилено делокализират индустрии и съпътстващи ги услуги зад граница, главно в новоиндустриализиращите се страни от Азия. Тези процеси водят до съкращаване на европейския индустриален сектор и на възможностите за технологично обновление на експортните отрасли в Европа. Необходими са значителни инвестиции за развитие на иновативните експортни отрасли. Планът „Юнкер“ е насочен именно към ускоряването на инвестиционния процес в ЕС.

Застоят в темповете на нарастване на световната търговия и на търговията на ЕС тласка страните да прокарват политики, насочени към протекцията на вътрешния експортен потенциал, както и към защита на вътрешните компании от външна конкуренция. Този стремеж се засилва, особено след ГФК, когато НТО се увеличават и това е признак не само за отклонение от модела на свободна търговия, но проличават и

назряващите противодействия срещу дисбалансираното разпределение на икономическите и на търговските взаимоотношения в света.

Протекционистичните тенденции са проява на нарастващите противоречия между страните за пазарни дялове на международните търговски пазари. Разширяването им ограничава в някаква степен следвоенния либерален световен модел на свободна търговия. Европейската търговска политика се насочва към увеличение на обема на търговията със стоки и услуги чрез отваряне към нови пазари като залог за бъдещо развитие на експортните отрасли в Общността. От една страна, целта на ЕС-28 е либерализирането на търговията с основните търговски партньори, а от друга – реформирането на СТО за изграждането на ефективни мерки за защита срещу „нечестни“ търговски практики и интелектуалната собственост. Чрез сключването на търговски споразумения ЕС се стреми да намали тарифните и нетарифните бариери за компаниите от държавите членки на Съюза, като същевременно се зачитат високите стандарти (включително фитосанитарния контрол, опазването на околната среда, трудовите права), с цел защита на потребителите, на производителите и на гражданите в ЕС. С намерение да намалява потенциалните загуби поради нарастващия протекционизъм на САЩ ЕС се стреми към премахване на търговските бариери в търговията с промишлени стоки. Подобно споразумение вероятно ще защити Съюза от налагането на нови ограничителни бариери.

Европейският съюз подкрепя (макар и не всички страни членки предвид позицията на Франция) Трансатлантическото търговско и инвестиционно партньорство (ТТИП) (Transatlantic Trade and Investment Partnership -TTIP), но преговорите не бяха възобновени след предприетите от САЩ стъпки през 2016 г. Предполагаше се, че ТТИП ще може да издигне на друго равнище икономическите и търговските отношения между ЕС и САЩ.

Предвиждат се и доста песимистични варианти за търговската политика на ЕС, до които е твърде невероятно да се стигне, но в условия на нарастващ протекционизъм от страна на САЩ се появяват различни предположения. Прогнозират се например проблеми в институционалните структури на ЕС, които ще принуждават държавите членки да се отклоняват от търговската политика на Европейската комисия (ЕК).

Във връзка с нестабилните темпове на нарастване на световната търговия по региони и страни, с разширяването на НТО и с измененията на митата по вноса настъпва нов етап в развитието на световната

търговия, изразяващ се в появата на „нов“ протекционизъм. Подчертава се, че свободната световна търговия се ограничава и се заражда процес на деглобализация. Забавянето на международния търговски обмен в периода след икономическата криза по-скоро отразява навлизането в нов етап на глобализацията, където конфликтите в икономически план вероятно ще се разрешават с въвеждане на скрити протекционистични мерки. Взаимно преплетените и сложни производствени и търговско-икономически връзки на ГСВ в света не позволяват да се предположи, че тенденцията на либерализиране на международната търговия може съществено да се ограничи.

Засилването на протекционизма не означава, че свободната търговия, доколкото е била такава, няма да продължи да функционира и че ще се установи глобален протекционизъм. Но в резултат на значителните икономически и политически промени тя ще е подложена на сериозни напрежения. Световната търговия ще нараства, но с по-умерени темпове в сравнение с очакванията през миналите периоди.

Сложната икономическа и политическа среда засилва несигурността в икономическата и финансовата дейност на международните фирми и на глобалните инвеститори. Ето защо развитието на международната търговия зависи от икономическите политики на развитите и развиващите се страни, от нарастването на ефективността на производството, на производителността и конкурентоспособността на икономиката.

Библиография

Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси. Европейска Комисия, Брюксел, 2018.

Трифонова В., С. Трифонова. Съвременната неконвенционална парична политика на ЕЦБ в контекста на финансовата криза. – В: Икономически и социални алтернативи, 4, 2016, с. 5 – 26.

Aizenman, J., Y. Jinjarak, G. Estrada, S. Tian. Flexibility of adjustment to shocks: Economic growth and volatility of middle-income countries before and after the Global Crisis. VOX, CEPR Policy Portal, 19 July 2017.

Antras, Pol. Global Production, Contracts and Trade Sructure. Journal of Economic Literature, Vol. LIV, 2016, pp. 595 – 598.

Caves, R. E., J. A. Frankel, R. W. Jones. Commerce et paiements internationaux. De Boeck, Belgique, 2003.

Krugman, P. R., M. Obstfeld. International Economics. Theory and Policy. 5th Edition, Addison Wesle, 2000.

Bouet, L. Le commerce international face à la crise financière mondiale de 2007. CREG, 2010 – 2011.
Beverelli, C. Emerging trends and issues in monitoring the use of NTMs. UNCC, Bangkok, WB, 26 – 27 April, 2017.
Creel, J. L'économie européenne 2018: l'hymne aux réformes. OFCE, 2018.
Feinberg, R. M., K. M. Reynolds. How do countries respond to antidumping filings? Dispute Settlement and retaliatory antidumping. Working Paper 2016 – 04. http://www.american.edu/cas/economics/research/upload/2016-04.pdf
Fouquin, M., J. Hugot et al. Une brève histoire des mondialisations commerciales. L'Economie mondiale 2017. Éditions La Découverte, collection Repères, Paris, 2016.
Humbert M. Investissement international et dynamique de l'économie mondiale. Economica, Paris, 1999.
Gunnella, V., L. Quaglietti. The economic implications of rising protectionism: a euro area and global perspective. ECB Economic Bulletin, issue 3, 2019.
Gros, A. et al. The Impact of the Financial Crisis on the Real Economy. Intereconomics, Vol. 45, 1, 2010.
Jackson, John H. The World Trading System. Sd Edition, 1997, p. 74.
Jean, S. Vue d'ensemble, la montée des tensions. L'Economie mondiale 2017. Collections Repères, Paris, 2017.
Krugman, P. R., A. J. Venables. Globalisation and inequality of nations. The Quarterly Journal of Economics, 110, 1995.
Key Statistics and Trends in International Trade. UNCTAD, 2016.
La croissance mondiale d'une décennie à l'autre (2017 – 2027). France Stratégie Evaluer, Anticiper, Débattre, Proposer.
Lemoine, F. Les limites de la relève asiatique. Constructif. Sommaire No 22, Centre d'études perspectives et d'information internationales (CEPII), Paris, Mars 2009.
Mondialisation des chaines productives industrielles et mesure du commerce en valeur. Actes de la conference, OMC, Paris, 15/10/2010.
Rodrik, D. The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy. W. W. Norton & Company, New York, 2011.
World Trade Statistical Review 2017, p. 20.
World Economic Outlook January 2018.
World Trade Statistical Review 2018, p. 120.

CHALLENGES TO THE ENHANCEMENT OF THE EFFICIENCY OF THE PROTECTION AND FIGHT AGAINST FRAUD WITH THE EU FUNDS – BULGARIA'S EXPERIENCE SINCE 2007

Prof. Tatyana Hubenova, PhD
Bulgarian Academy of Sciences

Abstract

The goal of the paper is to discuss the improvement of the prevention, detection and fight against irregularities and fraud with European and own budget funds in Bulgaria during the first decade of Bulgaria's EU membership. The focus is on increasing the institutional capacity of the financial control and management system for the achievement of a higher degree of prevention or in case of irregularities and fraud – the recovery of unduly spent funds from the general budget of the European Union and the Central Republican Budget of Bulgaria. Based on the identified problematic areas and risks, the paper discusses the challenges to attaining the strategic objectives that have been set in the National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and Fraud, affecting the financial interest of the European Union for the period 2014 – 2020.

Key words

financial control and management system, prevention, detection and fight against fraud and irregularities, EU law.

Introduction

The present state of the functioning of the Bulgarian public management and control system for the fight against fraud and corruption is an outcome of an ongoing process of restructuring for more than a decade since Bulgaria has joined the EU in 2007. The main trends of the fight against

corruption may be presented on the basis of the analysis of Bulgaria's fiscal policy implementation of the EU requirements for compliance with the EU law and the implementation of the strategic and operational goals of the fight against fraud and corruption. Compliance with EU law has been the main trend of changes in Bulgarian's policy in favour of increasing prevention and imposing proportionate and dissuasive penalties in cases of fraud and irregularities with the state budget and EU funds. The paper discusses the problems of enhancement of the efficiency of the protection and fight against fraud and corruption as follows: 1) Corruption, fraud, irregularities: conceptual framework and evaluation; 2) Improving the institutional capacity of the fight against corruption and fraud; 3) The changing framework of the EU policy against fraud in the last decade. Conclusion is drawn to summarise the lessons learned.

Corruption, fraud, irregularities: conceptual framework and evaluation

Since its accession to the EU Bulgaria has not only pledged, but also has transposed the EU legislation in the field of public finances and public accountability in a timely manner, including a comprehensive reform of the system for management and control of public funds (de Koning 2008). Bulgaria has a fully harmonised with the EU system of management and control over its own public funds and the European Union funds.The fiscal policy assessment over the last two decades has shown that substantial progress has been achieved in fiscal discipline and in the overall Europeanisation of macroeconomic policy. The issues of financial and public accountability as well as political and electoral accountability have gained priority in the public sector and public finances. The sustainability of government finances is supported by the lawfulness of fiscal rules in line with the European requirements.

Fraud prevention and detection are important for Bulgaria's public and EU funds' financial management. In spite of the fact that Bulgaria has become a EU Member since 2007, the European Commission has applied a *Mechanism for cooperation and verification* (CVM) in order to help to overcome the shortcomings and problems in the area of judicial reform, the fight against corruption and organised crime as failures which undoubtedly may hinder the integration process as well as the overall economic development. Both Bulgaria and Romania were placed under close EU scrutiny after joining the EU to encourage judiciary reforms to apply the EU standards. The

initial intention was that these deficiencies could be overcome in a couple of years. However, implementation of the Mechanism for Cooperation and Verification is expected to proceed further for some time onwards. In spite of the progress made in implementing judicial reforms, the fight against corruption in Bulgaria has to continue at present, as there is a need still more work to be done.

At the present stage of Bulgaria's economic development, the government and the official institutions have encountered problems with the occurrence of varieties of forms of corruptions and irregularities with public funds (both national and EU funds). The overall social impact of the corruption and the modalities of its contagion at a macro, sectoral and micro level is negative due to the public losses sustained not only financially, but morally. The cases of high political level corruption and the corruption in local municipalities have raised the public discontent and stress the need to improve the efficiency of the fight against fraud and corruption. The official policies have become better focused on the improvement of the financial and control system and the prevention of corruption and fraud. But still the modernisation of the penalty law is to be improved further in compliance with the EU legislation and international good practices.

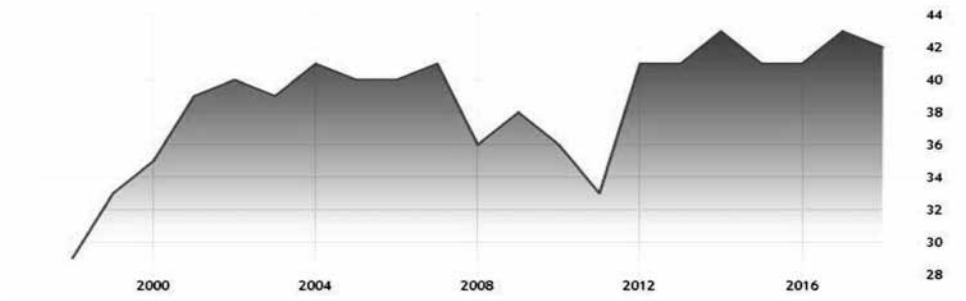
It is to be acknowledged that the Bulgarian experience with the fight of corruption and fraud has evolved essentially during the period of transition from a centrally planned to a market economy. The notion of corruption has changed as a consequence of the alterations of the types of fraud and corruption at the beginning of the transition to a market economy in the first half of the 1990s as compared to the corruption and fraud by the end of year 2010 and at present. In mid-1990s, the corruption was understood as the fraud to privatise at low cost state-owned entities and it has been related to a high level of corruption and abuse of power. The next broad view of corruption relects its understanding as "rent seeking" by public officials and their private sector counterparts.

The administrative and institutional view of the corruption may be considered predominant for the present times, as the corruption is observed in a variety of forms as a result of the crisis of institutions and democratic deficit, such as the abuse of property rights, marker failures, conflict of intersts and nepotism. D. Acemoglu and J. Robinson describe the lack of proper institutions as the main reason for the economic underdevelopment and a barrier to growth (Acemoglu & Robinson 2012). This concept makes the need to fight corruption more acute and pending on the agenda of reforms in Bulgaria to

improve public accountability, legal justice and efficient financial control of public funds.

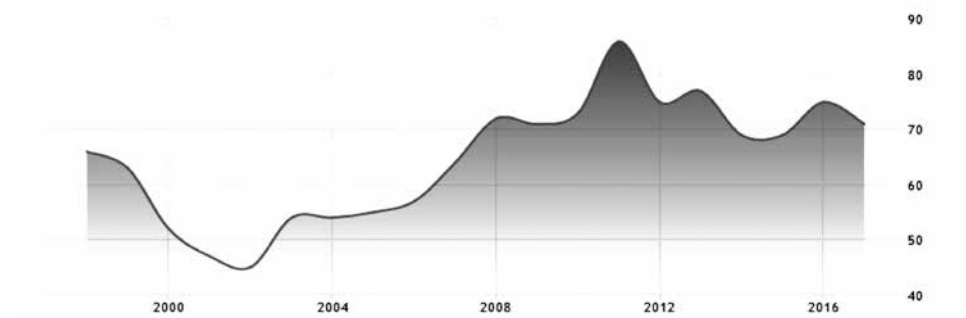
As shown on Figure 1, Bulgaria scored 42 points out of 100 in 2018, taking into consideration Corruption Perceptions Index reported by Transparency International. Corruption Index in Bulgaria averaged 38.67 points from 1998 until 2018, reaching an all-time high of 43 points in 2014 and a record low of 29 points in 1998.

Figure 1. Bulgaria: Corruption Perception Index for 2017 by Transparency International



Source: *Transparency international, 2019.*

Figure 2. Bulgaria: Corruption Rank in 2018 by Transparency International



Source: *Transparency international, 2019.*

As seen on Figure 2, the 2018 Corruption rank reported by Transparency International has ranked Bulgaria as the 77th least corrupt nation out of 175

countries. The Corruption Rank of Bulgaria averaged 65.33 from 1998 until 2018, reaching an all-time high of 86 in 2011 and a record low of 45 in 2002.[137]

Bulgaria applies the requirements for the protection of the European Union's financial interests under Article 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The indicators of reporting fraud and irregularities are strictly reported and confirm the progress achieved (COM(2018) 553).

The government, the public institutions and the non-governmental organisations in Bulgaria have undertaken the fight against corruption and fraud on the basis of their engagements to improve the prevention and to enhance the efficiency of the fight against fraud and corruption. A focus of the discussion undertaken by Bulgarian Govermental and non-governmental organisations in the last decade has become the issue of identification of two types of gaps in anticorruption policies/measures: an implementation gap and a policy design gap.

Since 2011, profound work has been undertaken to tackle the most acute issues of fighting fraud and corruption.The focus of the changes has been placed on design and implementation of adequate policies to investigate, prosecute and bring to judgement the crimes against the Bulgarian Republican Budget and the local public budget and the funds of the EU budget, such as fraud, corruption, serious cross-border VAT fraud, etc.

From a conceptual point of view Bulgaria's progress in the protection and fight against fraud and corruption has taken into account the modern complexities of the understanding and better design of more adequate policies for the fight of corruption and fraud, as achieved in the EU and under the auspiecies of other international official organisations.[138] The process of

---

[137] The different approach in evaluating the corruption should be taken into consideration. Transparency International's **Corruption Perception Index (CPI)** ranks countries by their perceived levels of corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys. Ranking is on a scale from 100 (very clean) to 0 (highly corrupt). The **index of public integrity (IPI)** is a composite index consisting of six components: judicial independence, administrative burden, trade openness, budget transparency, e-citizenship and press freedom. It aims to give an objective and comprehensive picture of the state of control of corruption in 109 countries. Ranking is on a scale from 1 (low control of corruption) to 10 (high control of corruption).The **2015 Eurobarometer** measures the perception of the EU citizens. Q1_B. Defrauding the EU budget: The scale of the problem is rather frequent? See: ECA (2019) *Special Report 1/2019: Fighting fraud in EU spending: action needed.*

[138] The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive), which is to be transposed in all Member States since 5th

creating the institutional capacity and improving compliance with the EU recommendations has been carried out in close co-operation with the EU institutions and in partnership with other EU Member States institutions under specific projects on different areas of improving legal framework and administrative capacities.

The fight against fraud has been a focus of empirical research and theoretical analysis at official institutions' and non-govermental level in Bulgaria.[139] Changes have become necessary due to the fact that the modalities of the corruption and fraud in Bulgaria have reflected the trend of increased varieties of corruption as observed in a European and global context. Thus, the fight against them has become more diversified in the areas such as public procurement, cross-border free movement of goods, labour and capital in the EU, global cybercrimes and fight against global terrorism.

Corruption is a cause and a prerequisite for underdevelopment. It reduces the economic growth and causes economic instability. The evaluation of the direct and indirect costs of corruption is related to the need of risk assessments and adequate policy designs. The Chair of Transparency international D. Ferreira Rubio underlines: "Corruption is much more likely to flourish where democratic foundations are weak and, as we have seen in many countries, where undemocratic and populist politicians can use it to their advantage" (Ferreira Rubio 2018). Recent empirical studies in less developed countries have evaluated evidence that corruption exercises pressure even on the shadow economy and reduces its scope. Through monopolism, corruption raises the risks of organised crime and causes repression of the economy.

July 2019, contributes to harmonise the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation), as well as sanctions and limitation periods.

[139] As examples, the following reports and projects undertaken may be pointed out: 1) Reports of the The Centre for Prevention and Countering Corruption and Organized Crime (CPCCOC) in 2011-2016 like: Report on Analysis of the Concessions Act, Subsurface Resources Act, Black Sea Coast Development Act, Water Act and Proposals for Measures for Prevention of Corruption (see http://borkor.government.bg/en/page/482); 2) Reports of the non-government organisation Centre for the Study of Democracy in Bulgaria (see Stefanov, R. S. Karaboev, Dr. T. Yalamov: Edited by Dr. O. Shentov, A.Stoyanov, Dr. T. Galev (2017) Evaluating Governance and Corruption Risk in Bulgaria

Improving the institutional capacity of the fight against corruption and fraud

The Centre for Prevention and Countering Corruption and Organised Crime (CPCCOC) was established on 17th June 2011 as a specialised administrative structure for the implementation of state policy in the area of preventing and countering corruption and organised crime.[140] The Centre has carried out the mission to focus on the enhancing the efficiency of the anti-fraud fight on the grounds of the recommendations in the reports of the European Commission (EC) and the Integrated Strategy for Prevention and Countering Corruption. The fight against fraud has been a focus of special research and theoretical analysis at the official institutions' and non-governmental level in Bulgaria due to the fact that the modalities of the corruption and fraud have increased substantially in a global context and the fight against them has become more diversified in areas such as public procurement, transborder free movement of goods, labour and capital in the EU, global cybercrimes and global terrorism.

Through an amendment of the Rules of Organisation of the Council of Ministers (CM) and of its administration of 26th November 2013, the CPCCOC was assigned to perform preliminary control on the bills of the executive power bodies according to its functional competence.

By a decree from the CM of 8th May 2015, an amendment to the Rules of Organisation of the CPCCOC was made, through which the long-term seconding of the analysts was discontinued.

At present, the Centre has two main functions:

---

[140] Initially as a structure at the Council of Ministers (CM), it was created on 29th July 2010 with a decree by the CM under a project headed by the German anti-corruption expert Rolf Schlotterer, an advisor to the Bulgarian government (March 2009 – October 2013), as a structure at the Council of Ministers (CM) funded by the Budget funds. Since October 2012, the analysts have started practical work on the first project of CPCCOC assigned to them by the Consultative Council of the the CPCCOC: "Public Procurement" Solution Model. Training on the specialised complex methodology for assessment of the corruption risk was carried out for experts from some ministries and central government agencies, such as: Ministry of Economy and Energy (MEE), Ministry of Regional Development and Public Works (MRDPW), Ministry of Agriculture and Food (MAF), Ministry of the Interior (MI), State Agency for National Security (SANS), National Customs Agency, National Revenue Agency (NRA) and others. Besides pooling the capacity of the state administration, the project also provided the partnership of the state structures along with the partnership of non-governmental organisations. Respective legislative amendments have been made to the Civil Servants Act, the SANS Act, the Ministry of the Interior Act and the Law on Defense and Armed Forces.

- To exercise preventive control by coordinating every bill prepared by the executive power bodies, i.e. to identify weaknesses, shortcomings, contradictions, obscure definitions in the bills which create conditions for the occurrence of corrupt practices;
- To develop projects by analysing legal acts, rules, administrative procedures and processes running in corruption risk zones; to carry out comparative and legal, legal, organisational and process analyses, analyses of specific cases as well as other kinds of analyses in order to detect conditions and opportunities for corrupt behavior and make proposals for measures and complex solutions with anti-corruption purpose.

The progress in implementing the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) has been observed in different areas of economic regulation and judicial reform.

Public procurement is widely recognised as a particular risk area for corruption. Bulgaria has made progress on the implementation of the public procurement strategy since its adoption in 2014, including through the introduction of risk-based, in-depth ex-ante checks. A track record of effective follow-up policy measures has been accomplished and new steps to fight corruption and irregularities have been made.

In February 2018, a new Law for combatting corruption and forfeiture of assets was adopted by the National Assembly, thus creating a powerful anti-corruption Commission, introducing new conflict of interest regulations and regulating the seizure of illegally acquired assets.[141] In March 2018, a new Anti-Money Laundering Act was adopted as well, bringing the legal framework in line with the relevant EU directive. Secondary legislation has been introduced later in 2018.

Another area of special interest to improve the efficiency of the fight against fraud and corruption in the present decade has become the public management and control system of local finances at municipalities' level. The problems encountered with corruption at the local municipalities' fi-

[141] The Commission is the successor of assets, liabilities, archive information, resource rights and obligations of the Commission for prevention and ascertainment of conflict of interest and the Center for Prevention and Combating of Corruption and Organized Crime at the Council of Ministers, the relevant part of the assets, liabilities, archives, rights and obligations of the Court of Auditors relating to the activities under the Act on publicity of the property owned by senior government and other officials, as well as the respective specialised Directors in the National Security State Agency for combating corruption among senior government positions. http://www.ciaf.government.bg/pages/view/za-komisijata-3/

nances in the period 2011 – 2018 have two main aspects: on the one side, there have been serious delays in the decentralisation process of the revenues' management of local finances, thus preserving the central government responsibility for the state of the municipalities' budgets and the moral hazard risk of undervaluation of the responsibility of the municipalities. On the other side, since 2006 the municipalities have been given the responsibility to manage their own resources and to maintain on their own the ex-ante and internal audit functions of the management of public funds and EU funds. This has led to some slowing down in the reform of the local finances decentralisation. Thus, the control on the spending of public funds has remained involved with undervalued risks.

The decentralisation of governance powers to the municipalities makes it necessary to improve further the financial control on local finances and prevention of corruption and irregularities in their management. The role of institutions at all stages of public governance in the field of public finances in Bulgaria may be viewed upon as a very positive one for increasing the efficiency of the public money. Further strengthening of the fight against corruption is on the agenda not only as regards the changes in public procurement law and adoption of new laws against corruption, but also with regard to the improvement of financial management and control at municipalities' level.

The changing framework of the EU policy against fraud in the last decade

It is vital for the European Union to protect its financial interests in order to raise the efficiency of the EU funds and the relevant policies implemented. The work of the European Anti-Fraud Office (OLAF) is most important to combat fraud and irregularities in the implementation of the EU budget. It has the power to carry out administrative investigations independently of the Commission and to make them more effective, efficient and accountable.

In recent years, the number of the EU legislative measures and recommendations dealing with the protection of the Union's financial interests has grown.

Bulgaria has been involved in all changes introduced in the EU fight against corruption and fraud. The new legal measures essentially seek to improve OLAF's governance and strengthen procedural safeguards in investigations – by means of a step-by-step approach to accompany the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) – to reform Euro-

just (COM(2013) 0532 and COM(2013)0533) and to improve the protection of the Union's financial interests, but also to guarantee the protection of those interests by means of criminal law and administrative investigations, through an integrated policy to safeguard taxpayers' money and through the Commission's anti-fraud strategy (COM(2011) 0293 and COM(2011) 0376). Important new EU recommendations in 2012 and 2013 have raised the attention to the anti-fraud fight: „An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion" (COM(2012) 0722), the „Protection of the European Union budget to end 2012" (COM(2013) 0682) and the „Application of net financial corrections on Member States for agriculture and cohesion policy" (COM(2013) 0934). Two directives were also adopted in 2013: one on the common system of VAT concerning an optional and temporary application of the reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud, and the other concerning a quick reaction mechanism against VAT fraud (Directives 2013/43 and 2013/42). In addition to this, there was a proposal for a directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (COM(2012) 0363), the Commission's EU Anti-Corruption Report (COM(2014) 0038) and the Commission communication of 7th April 2016 on an action plan on VAT (COM(2016) 0148). In spring 2018, with a view to the new multiannual financial framework (2021-2027), the Commission adopted a proposal for a new EU anti-fraud programme, which is essentially designed to replicate and improve the Hercule III programme (2014-2020) and combine it with two activities already carried out by OLAF: the Anti-Fraud Information System (AFIS) and the Irregularity Management System (IMS).

The European Parliament has maintained an improvement in OLAF's governance through the continual revision and consolidation of its core investigative processes.

The European Commission has taken major initiatives concerning strategic anti-fraud measures and application of an integrated approach. The EU strategies for fighting fraud and corruption by means of legal and effective measures throughout the Union are to be made more efficient by the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5th July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (Directive (EU) 2017/1371).[142] The

[142] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law

Member States have two years (until 6th July 2019) to transpose it into their national legislation. It harmonises the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation), as well as sanctions and limitation periods. There is a need that the European Commission and the Member States should continue to give absolute priority to this fight, for which a strategy for strengthened and multidimensional cooperation and coordination between Member States themselves and with the Commission should be developed.

Particular attention should also be paid to the development of mechanisms for prevention, early detection and customs transit monitoring, this being one of the areas still affected by the highest rates of systemic corruption in Europe. Further measures are needed to guarantee total integrity and transparency in public spending.

The major problems identified and measures required in the EU policy against fraud and corruption for the future may be listed as follows:

Better inspections

- support the Hercule III programme, which is a good example of the 'best use of every euro' approach; it is to expected its post-2020 successor to be even more efficient;
- the newly planned regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Integrated Border Management Fund**, the instrument for financial support for customs control equipment**, will further improve coordination and enhance cooperation for funding purposes between customs authorities and other law enforcement authorities, through improved EU-level partnership.

Transnational fraud

- emphasises that a **system enabling the authorities to exchange information would facilitate the cross-checking of accounting records** for transactions between two or more Member States in order to prevent cross-border fraud in respect to the structural and investment funds, hence ensuring a cross-cutting and comprehensive approach to the protection of Member States' financial interests;
- **the increasing threat and occurrence of transnational fraud detected by OLAF** as revealed in the EU Parliament's report of 25th October 2018 on protection of the EU's financial interests – Recovery of money and assets from third-countries in fraud cases, and the anti-fraud clause

successfully incorporated in the Free Trade Agreement with Japan, as well as generalising the practice of adding anti-fraud clauses to agreements signed between the EU and third countries.

Whistle-blowers

- the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council **on the protection of persons reporting on breaches of Union law** (COM(2018)0218); hopes that it will significantly improve the safety of whistle-blowers in the Union, leading to major improvement of the EU's financial protection and the rule of law;
- the important role of whistle-blowers in fraud prevention, detection and reporting and the need to protect them.

Investigative journalism

- investigative journalism plays a key role in fostering the necessary level of transparency in the EU and the Member States, and it must be encouraged and supported both by the Member States and the EU.

Tobacco

- according to the OLAF estimates, the illicit trade in cigarettes causes annual financial losses of over EUR 10 billion to the budgets of the Union and the Member States. Thus, the further implementation of more efficient customs control requires special attention.

Establishment of the European Public Prosecutor's Office

- under enhanced cooperation the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) is undertaken on the basis of the Regulation adopted on 12th October 2017 and entered into force on 20th November 2017.[143] Bulgaria is one of the 22 Member States participating in the enhanced co-operation for the establishment of the EPPO.

The EPPO will be a decentralised European Union prosecution office with exclusive competence for investigating, prosecuting and bringing to judgment crimes against the EU budget. It will have uniform investigative

[143] Currently, only national authorities can investigate and prosecute fraud against the EU budget. But their powers stop at national borders. Existing EU-bodies such as Eurojust, Europol and the EU's anti-fraud office (OLAF) lack the necessary powers to carry out criminal investigations and prosecutions.

powers throughout the Union based on and integrated into the national law systems of the Member States. It will bring together the European and national law enforcement efforts to counter EU fraud.

Conclusion

The focus in Bulgaria's fight against corruption and fraud has been laid on improving governance and reducing vulnerabilities to corruption, including through better public expenditure control, publication of audited accounts of ministries and government agencies and state enterprises, streamlined and less discretionary revenue administration, greater transparency in the management of natural resources, improving the public tenders legislation to guarantee transparency and public accountability of spending public money, stronger anti-money laundering measures, and more effective anti-corruption legal frameworks.

In all of these areas, the Bulgarian experience has proved the importance of building effective economic institutions and their continuous adjustment to the real economy. The implementation of well-focused and better designed policies will be much in demand in the future and can be strengthened to improve governance and reduce vulnerabilities to corruption.

Bibliography

Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 –2020 г. 2015.

Министерски съвет (2009) Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Документът е приет с Протокол № 45.32 на Министерския съвет от 18.11.2009 г

Acemoglu, D., and Robinson, J. (2012) Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty, New York Crown Publishing.

de Koning, R. (2008) PIFC. Public Internal financial Control: A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries, Publisher: Sint Katharina Lombeek.

Ferreira Rubio, D. (2018) Tranparency International. http //www.transparency international/what-is-corruption-2018.

Stefanov, R., S. Karaboev, Dr. T. Yalamov: Edited by Dr. O. Shentov, A. Stoyanov, Dr. T. Galev (2017) Evaluating Governance and Corruption Risk in Bulgaria, CSD, Sofia, Bulgaria. https://csd.bg/publications/publication/evaluating-governance-and-corruption-risk-in-bulgaria/

Stoyanov, D., R. Stefanov and B. Velcheva (2014) Background paper on Bulgaria: Anti-corruption policies. CSD, Sofia, Bulgaria.
COM(2018) 553. 29th Annual Report on the Protection of the EU's financial interests – Fight against fraud – 2017.
COM(2016) 0148 of 7 April 2016.
COM(2014) 0038 of 3 February 2014.
COM(2013) 0532 and COM(2013)0533 of 17 July 2013.
COM(2013) 0682 of 30 September 2013.
COM(2013) 0934 of 13 December 2013.
COM(2012) 0363 of 11 July 2012.
COM(2012) 0722 of 6 December 2012.
COM(2011) 0293 of 26 May 2011 and COM(2011) 0376 of 24 June 2011.
Directives 2013/43 and 2013/4 of 22 July 2013 (OJ L 201, 26.7.2013, p. 4; OJ L 201, 26.7.2013, p. 1).
Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.
Protection of the European Union's financial interests – fight against fraud 2017 Annual Report, COM(2018) 553 final.
Regulation (EU) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013.
Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Protection of the EU's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report
Centre for the Study of Democracy (2016) CSD Policy Brief: Governance of the Bulgarian Public Procurement Sector: Corruption Risks and Criminal Prosecution**.** https://csd.bg/defrauding-the-bulgarian-public-procurement-system-prevention-countering-and-analysis-of-corruptio/
EC (2018) Cooperation and Verification Mechanism, Progress report Bulgaria 2018 [COM(2018)850]
EC (2018) Cooperation and Verification Mechanism, Technical report Bulgaria 2018 [SWD(2018)550]
Decentralisation Strategy 2006-2015, adopted in 2006.
Decentralisation Strategy 2006-2015, adopted in 2006.
Updated Strategy for Decentralisation 2006-2015 (adopted 2010).

КАЗУСЪТ БРЕКЗИТ: ВЪЗМОЖНИ СЦЕНАРИИ

доц. д-р Светла Бонева
Университет за национално и световно стопанство, София

Резюме

Целта на статията е да очертае възможните сценарии за излизане на Обединеното кралство от ЕС, както и техните най-вероятни политически и икономически последствия за страната. Изследователските методи, използвани в анализа, включват елементи на историко-логическия метод и контент анализа. Използван е апостериорен изследователски подход, а по своята същност разработката има концептуален характер. Резултатите от изследването представляват анализ на отношенията между Европейския съюз и Обединеното кралство в контекста на Брекзит. Обобщен е ходът на безпрецедентните, трудни, но безспорно интересни от аналитична гледна точка преговори на Обединеното кралство с Европейския съюз за оттегляне от Съюза. Разработката достига до извода, че шестдесет години след сключването на Римските договори идва времето, когато се появяват и първите държави, желаещи да напуснат Съюза. До момента на приемането на текстовете на Споразумението за оттегляне (на 11 март 2019 г. в Страсбург) може да се каже, че преговорните екипи работят съвместно. След 11 март 2019 г. топката се прехвърля изцяло в полето на Обединеното кралство. Процесът по Брекзит зацикля от страна на този, който го инициира.

Ключови думи

Брекзит, преговори за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС, споразумение за оттегляне, възможни сценарии

Въведение

Една от първите държави, присъединила се към Европейските общности (през 1973 г.) е Обединеното кралство. Интересен е фактът, че то е и първата държава от Европейския съюз (ЕС), решила да го напусне. На 23 юни 2016 г. в Обединеното кралство се провежда референдум за членството му в ЕС. На референдума е гласувано за оттеглянето на страната от Съюза.

Възприет като изненадваща новина от медиите, резултатът от този референдум е до голяма степен очаквано последствие от трудните отношения между Обединеното кралство и Европейския съюз във времето, когато то все още е пълноправен член на Съюза. Освен историческата „отстъпка за Обединеното кралство“ (специфична процедура за коригиране на бюджетния дисбаланс от участието на страната в Системата на собствените ресурси, които формират приходната част на Бюджета на ЕС), непосредствено преди референдума за Брекзит, на 18 – 19 февруари 2016 г. между Обединеното кралство и Европейския съюз е постигната т.нар. „Нова договореност за Обединеното кралство в рамките на Европейския съюз“[144]. Посочената договореност (също резултат от трудни преговори между Обединеното кралство и Европейския съюз непосредствено преди Брекзит) дефинира и щеше да утвърди специалния статут на Кралството в Съюза, но след референдума за Брекзит тя е прекратена, като още на 24 юни 2016 г. (ден след референдума за Брекзит) лидерите на ЕС решават да няма предоговаряне по нея.

Това, което следва, са необичайни по рода си преговори за напускане на ЕС, съпътствани от емоционален, на моменти непредсказуем (по отношение на ефектите и въздействията, до които води), но безспорно интересен и безпрецедентен процес по прекратяване на членството на дългогодишна страна членка в ЕС.

Анализ на развитието на отношенията между Обединеното кралство и Европейския съюз в контекста на Брекзит

Броени дни след референдума в Обединеното кралство – на 28 и 29 юни 2016 г., в Брюксел се провежда редовно заседание на Европейския

[144] Официален вестник на ЕС, Нова договореност за Обединеното кралство в рамките на Европейския съюз, OJ C 69I , 23.2.2016, p. 1 – 16.

съвет[145], на което резултатите от референдума в Обединеното кралство са основна тема на разговорите. Европейските лидери демонстрират уважение към изразената на референдума воля на британските граждани, подчертавайки необходимостта ЕС да вземе адекватни решения за последващи действия. Те са категорични, че не трябва да се допуска период на несигурност, който може да има сериозни политически и икономически последствия за икономиките както на Европейския съюз, така и на Обединеното кралство.

В подобна ситуация Лисабонският договор предвижда съответната държава (в случая Обединеното кралство) сама да реши дали да задейства член 50 от Договора, т.е. дали да инициира процедура по напускане на Съюза. Веднъж задействан обаче, процесът не може да бъде едностранно спрян. С други думи, член 50[146] от Лисабонския договор не предвижда възможност за едностранно оттегляне на нотификацията за намерението за оттегляне, а нейното представяне е моментът, от който изглежда няма връщане назад.

На 29 март 2017 г. Обединеното кралство официално задейства член 50 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). С писмото на министър-председателя Тереза Мей до председателя на Европейския съвет Доналд Туск официално започва процесът на оттегляне на Обединеното кралство от ЕС.

Съгласно ДЕС преговорите по структурираното оттегляне на съответната държава членка от ЕС трябва да приключат до две години, считано от момента на задействане на член 50. Ако в този срок не бъде постигнато споразумение, Договорите трябва да спрат да се прилагат спрямо оттеглящата се държава членка.

Всяка оттеглила се от ЕС държава може да поиска да се присъедини отново. В такъв случай тя ще трябва да премине през процедурата за присъединяване.

Към тогавашния момент се очертават няколко сценария за Брекзит:

---

[145] Заключения на Европейския съвет, 28 юни 2016 г., EUCO 26/16. https://www.consilium.europa.eu/media/21624/28-euco-conclusions-bg.pdf

[146] Член 50 от Договора за Европейския съюз урежда процедурата, по която една държава членка може да се оттегли от Европейския съюз, ако желае да направи това. Тя бе въведена за първи път с Договора от Лисабон през 2007 г.

❖ **„Твърд“ Брекзит е сценарият, при който Обединеното кралство**:

- трябва да се откаже от пълния достъп до единния пазар и пълния достъп на митническия съюз;
- ще има цялостен контрол над своите граници, над своята търговия, както и над сключването на нови търговски и инвестиционни споразумения и прилагането на закони на собствената си територия.

❖ **„Мек“ Брекзит е сценарият, при който**:

- отношенията между Обединеното кралство и ЕС ще се запазят възможно най-близо до вече съществуващите договорености;
- Обединеното кралство ще трябва да продължи да прави вноски в бюджета на ЕС;
- ще се запази свободното движение на стоки, услуги, капитали и хора.

По този модел уреждат отношенията си с ЕС Норвегия, Исландия и Лихтенщайн, които не са членки на ЕС, но имат достъп до неговия Единен вътрешен пазар като част от Европейското икономическо пространство.

❖ **Брекзит „без сделка“ е сценарият, при който**:

- на гражданите на Обединеното кралство ще им се наложи да използват международен паспорт, когато пътуват в ЕС;
- шофьорските книжки на гражданите на Обединеното кралство няма да са валидни в Европейския съюз, но книжките на европейците ще важат в Обединеното кралство;
- ограниченията върху таксите за роуминг на данни вече няма да се прилагат;
- при този сценарий е възможно петата по големина икономика в света да изпита сътресения на финансовите пазари и да се променят сегашните модели на международна търговия.

След като на 29 март 2017 г. Обединеното кралство подава уведомление за намерението си да се оттегли от ЕС в съответствие с чл. 50 от Договора от Лисабон, е ясно, че освен ако с ратифицирано споразумение за оттегляне не се определи друга дата или в съответствие с чл. 50, параграф 3 от Договора Европейският съвет, със съгласието на Обединеното кралство, единодушно реши, че Договорите престават да се прилагат на по-късна дата, съвкупността от първичното и вторичното законодателство на ЕС ще престане да се прилага за Обединеното кралство на 30 март 2019 г. в 00:00 ч. (централноевропейско време).

По-късно всички ние ставаме свидетели именно на използването на тази възможност, залегнала в правните разпоредби.

Следващите важни заседания по тази тема се провеждат на 27 и 29 април 2017 г. Първото заседание е на Съвета „Общи въпроси“ (27 април 2017 г.), а второто – на Европейския съвет (29 април 2017 г.). На двете заседания са разгледани и приети *Насоки за водене на преговори с Обединеното кралство за оттегляне от Европейския съюз*[147]. *Това е първата стъпка на ЕС в процеса на преговорите след внасянето на 29 март 2017 г. на формалното уведомление от британското правителство по чл. 50 от Договора за Европейския съюз.*

През този период България има служебно правителство. Министрите от служебния кабинет „Герджиков“ одобряват и защитават позициите на България за участие в двете заседания.

Позиция на България към Обединеното кралство в преговорите за Брекзит

България подкрепя основните елементи на Насоките за водене на преговори с Обединеното кралство за оттегляне от ЕС:

- единство на позицията на ЕС и изключване на възможността Обединеното кралство да води отделни преговори с държавите членки;
- желание за постигане на „урегулирано“ излизане, което да намали несигурността за гражданите и бизнеса.

В контекста на преговорите по Брекзит най-важните въпроси за България са:

1) Защитата на правата на българските граждани в Обединеното кралство, бъдещата координация на системите за социална сигурност и трансгранично здравно обслужване.

2) Рисковете за намаляване на средствата, които България получава от Европейските структурни и инвестиционни фондове поради възможното намаляване на общия бюджета на ЕС след излизането на Обединеното кралство от ЕС (при липса на реформа в европейския бюджет).

3) Рисковете от повишаване на несигурността в отделни сектори на икономиката.

---

[147] Насоки на Европейския съвет (член 50) относно преговорите във връзка с излизането на Обединеното кралство от ЕС, 29 април 2017 г., Брюксел, Извънредно заседание на Европейския съвет, EUCO XT 20004/17.

4) Опасността от фрагментиране на Единния вътрешен пазар, възможната асиметрия в митническото третиране и др. Най-добре за България би било да се запазят четирите свободи на движение по отношение на Обединеното кралство.

Позиция на ЕС към Обединеното кралство в преговорите за Брекзит

Позицията на Европейския съюз към Обединеното кралство в преговорите за Брекзит е базирана върху следните идеи:

- да бъде изключена възможността Обединеното кралство да води отделни преговори с държавите членки;
- да бъде постигнато „урегулирано“ излизане, което да намали несигурността за гражданите и бизнеса;
- ЕС настоява Обединеното кралство да остане подчинено на съдилищата на Общността;
- Европейската комисия настоява Обединеното кралство да плати своите вноски в бюджета на ЕС до края на програмния период 2014 – 2020 г.[148];
- като цяло Европейският съюз е настроен да бъде безкомпромисен към Обединеното кралство в преговорите по Брекзит и постепенно втвърдява позицията си по този въпрос.

Преговори между Европейският съюз и Обединеното кралство по Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС

По време на преговорите за излизане на Обединеното кралство от ЕС се спазва принципа „нищо не е договорено, докато не се договори всичко“, както и фазовия подход, предвиждащ постигане на „достатъчен напредък“ в преговорите по Споразумението по чл. 50, преди да се пристъпи към преговори по бъдещата рамка на отношенията между ЕС и Обединеното кралство.

От 19 юни 2017 г. ЕС и Обединеното кралство преговарят по текста на **Споразумение за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС**. На равнище преговарящи е уточнен текст (включително договорености за

[148] Димитрова, Р. Наказателноправна защита на финансовите интереси на Европейския съюз. София: Изд. на ТУ, 2013.

преходен период до 31 декември 2020 г.), публикуван за първи път на 19 март 2018 г[149]. Три месеца по-късно – на 19 юни 2018 г., в съвместно изявление на преговарящите от страна на Европейската комисия и Обединеното кралство се съобщава за постигнат допълнителен напредък по преговорите.[150] На 17 октомври 2018 г. Европейският съвет призова Комисията (в качеството ѝ на преговарящ от ЕС) да продължи усилията си за постигане на споразумение в съответствие с насоките на Европейския съвет, отправени по-рано. Преговорите продължават, а Комисията има за цел постигане на споразумение за организирано оттегляне.

Въпреки интензивните преговори и положените усилия от двете преговарящи страни между тях има разногласия по някои ключови въпроси. Сред тях са границата между Ирландия и Северна Ирландия; необходимостта Обединеното кралство да продължи да спазва своите финансови ангажименти към бюджета на ЕС; начините, по които ще се гарантира, че няма да има правен вакуум за европейските компании, работещи на територията на кралството и др.

Още докато текат преговорите по Споразумението за оттегляне става ясно, че дори такова Споразумение да бъде постигнато между правителството на Обединеното кралство и ЕС, няма гаранция, че то ще бъде прието от британския парламент, т.е. че Обединеното кралство наистина ще ратифицира споразумението за оттегляне до 29 март 2019 г.

На 14 ноември 2018 г. преговарящите от страна на Комисията и на Обединеното кралство постигат съгласие по Споразумението за оттегляне[151]. На 22 ноември 2018 г. Комисията одобри завършеното Спо-

---

[149] Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, 19 March 2018, TF50 (2018) 35 – Commission to EU27. https://ec.europa.eu/commission/publications/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-0_en

[150] Joint statement from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2018) 52 – Commission to EU 27, 19 June 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_statement.pdf

[151] Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on the "state of play of the negotiations under article 50 TEU on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community ", TF50 (2018) 54 – Commission to EU27, 14 November 2018.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report_0.pdf

разумение за оттегляне[152]. На 25 ноември 2018 г. Европейският съвет одобрява Споразумението за оттегляне[153].

25 ноември 2018 г. ще се запомни в историята като датата, на която лидерите на 27-те държави членки на ЕС одобряват условията на историческото Споразумение между ЕС и Обединеното кралство, съгласно което страната напуска ЕС. На практика лидерите на ЕС одобряват два ключови документа:

1. Споразумението за оттегляне от ЕС – правно обвързващ подробен документ от 585 страници, който определя условията за напускане на Съюза. Споразумението предвижда Обединеното кралство да плати 45 млрд. евро, регулира правата на европейските граждани в кралството и запазването на търговията през границата с Ирландия дори ако търговските преговори се провалят.

2. Политическа декларация, която посочва какви ще бъдат отношенията между Обединеното кралство и ЕС след Брекзит и очертава как ще се работи в сферите на търговията и сигурността.

Споразумението получава зелена светлина, след като Испания оттегля в последния момент ветото си за Гибралтар, а Обединеното кралство обещава да води отделни преговори по въпроса. Съветът приема, по предложение на България, ЕС да демонстрира особена бдителност по отношение на правата и интересите на гражданите. Споразумението предвижда уреждането на статута на европейските граждани, които живеят, работят и учат в Обединеното кралство, с реципрочни гаранции.

На 25 ноември 2018 г. лидерите от ЕС-27 приканват Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета да предприемат необходимите стъпки, за да се гарантира, че Споразумението ще може да влезе в сила. Процедурно за влизането в сила на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство от ЕС са необходими пет важни стъпки от страна на ЕС:

---

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf

[152] Съобщение на Комисията, 22 ноември 2018 г., C (2018) 9001.

[153] Заключения на Европейския съвет (член 50), 25 ноември 2018 г., EUCO XT 20015/18.

https://www.consilium.europa.eu/media/37107/25-special-euco-final-conclusions-bg.pdf

Официален вестник на Европейския съюз, 25.4.2019, C 144 I/1, Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, XT/21028/2019/INIT, стр. 1 – 184.

1. **Комисията** трябва да приеме предложения за:

- решение на Съвета относно подписването на споразумението за оттегляне;

- решение на Съвета относно сключването на споразумението за оттегляне.

На 5 декември 2018 г. Комисията приема двете предложения за решения на Съвета относно подписването и сключването на Споразумението за оттегляне, за да се даде възможност за сключване и ратифициране от страна на ЕС през идните седмици.

На извънредно заседание на 13 декември 2018 г. Европейският съвет потвърждава своето одобрение за Споразумението за оттегляне и намерението си да пристъпи към ратифицирането му.

2. **Съветът** трябва да:

- приеме решението по подписването на Споразумението за оттегляне;

- одобри решението по сключването на Споразумението за оттегляне;

- да препрати решението на Европейския парламент за одобрение.

Съветът приема решението по подписването на Споразумението на 11 януари 2019 г., когато одобрява и проекта за решение относно сключването му и го изпраща на Европейския парламент.

За да бъде финализирана процедурата, не трябва да се забравя, че Споразумението за оттегляне трябва да бъде ратифицирано и от Обединеното кралство в съответствие със собствените му конституционни изисквания.

3. **Европейският парламент** предоставя одобрението си с обикновено мнозинство от своите членове.

4. **Съветът приема решение относно сключването на Споразумение за оттегляне**. По този въпрос Съветът гласува със засилено квалифицирано мнозинство на ЕС-27 (минимум 20 държави членки, които съставляват поне 65% от населението на 27-те държави членки на ЕС).

5. Председателят на Съвета уведомява писмено депозитаря на споразумението за оттегляне (генерален секретар на Съвета) относно приключването на необходимите вътрешни процедури.

На 11 март 2019 г. е постигнато т.нар. „Споразумение от Страсбург“ между Европейската комисия и Обединеното кралство. То бележи края на целия преговорен процес по Брекзит. По време на срещата в Страсбург председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер и ми-

нистър-председателят на Обединеното кралство Тереза Мей постигат съгласие по текстовете на:

- Документ във връзка със Споразумението за оттегляне[154], съдържащ разяснения и правни гаранции за естеството на предпазния механизъм;
- Съвместно изявление, допълващо политическата декларация[155], която очертава рамката на бъдещите отношения между Обединеното кралство и ЕС.

Преди това текстовете на тези финални документи са договорени на равнище преговарящи.

На 21 март 2019 г. Европейският съвет одобрява (в своите заключения) горепосочените документи.

(Не)предвидените проблеми в процеса по Брекзит

Ако до момента преговарящите екипи са работили съвместно, то след 11 март 2019 г. топката се прехвърля изцяло в полето на Обединеното кралство. Процесът по Брекзит зацикля от страна на този, който го инициира. Камарата на общините в Британския парламент не подкрепя споразумението за оттегляне и процесът на неговата ратификация от британска страна няма как да започне.

Няколко дни преди 29 март 2019 г. депутатите гласуват серия от осем алтернативни варианта на Брекзит. Всички те са отхвърлени, което води до политически хаос и ценови колебания на британските пазари.

Министър-председателят на Обединеното кралство Тереза Мей не може да обедини парламента зад своите идеи. Тя е принудена да помоли Европейския съюз за удължаване на срока по член 50 от ДЕС и за отлагане на Брекзит. Освен това Тереза Мей предлага на членовете на своята партия да подаде оставка само за да може да се приключи с

---

[154] Документ във връзка със Споразумението за оттегляне, 11/03/2019, Европейска комисия, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“, Брюксел, Насоки за оттегляне на Обединеното кралство от Съюза и аспекти на акциза, свързани с неприключило към датата на оттегляне движение на стоки. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/guidance-excise-ongoing-movements_bg.pdf

[155] Съвместно изявление, допълващо политическата декларация, очертаваща рамката на бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, XT 21018/19, Съвет на ЕС. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21018-2019-INIT/bg/pdf

Брекзит. Някои членове на британския парламент променят позицията си и подкрепят сделката за Брекзит, но техният брой не е достатъчен.

Оттук нататък остават няколко възможни изхода. Ако депутатите успеят да застанат зад един план, Обединеното кралство ще може да напусне ЕС на 22 май 2019 г. Но в Обединеното кралство има дългогодишна традиция, че депутатите не трябва да бъдат призовавани да гласуват два пъти по един и същ въпрос по време на една сесия на парламента.

Споразумението по Брекзит е отхвърлено вече два пъти, което прави третия вот труден, освен ако не се направят промени в сделката или не се преформулира темата на гласуването. Възможно е например разделяне на гласуването по задължителното „Споразумение за оттегляне от ЕС“ от незадължителната „Политическа декларация за бъдещите отношения между Обединеното кралство и ЕС“, за да се заобиколи въпросът с гласуването. Ако и при тази ситуация депутатите не успеят да постигнат съгласие, по подразбиране Кралството ще трябва да излезе от ЕС без сделка – най-неизгодният за него и ЕС вариант.

Очевидно в тази ситуация единственото, което министър-председателят на Обединеното кралство може да направи, е да поиска от ЕС отсрочка по отношение на одобряването на Споразумението по Брекзит от британска страна. На 20 март 2019 г. тя изпраща писмо до председателя на Европейския съвет Доналд Туск с искане за удължаване на срока по член 50 от Лисабонския договор до 30 юни 2019 г. След редица дебати, допълнително усложнени от наближаващите избори за Европейски парламент в края на май 2019 г., на 10 април 2019 г. лидерите на ЕС-27 решават (в съгласие с Обединеното кралство) да удължат срока по член 50 **до края на октомври 2019 г.**

Въпреки договорения по-дълъг срок ЕС очаква от Обединеното кралство да реши какво иска по възможност до европейските избори през май 2019 г. В същото време финансовите пазари в Обединеното кралство са готови за новината и могат да покажат флуктуации, невиждани от месеци.

Междувременно европейските институции също са очаквали вероятни проблеми с ратификацията на Споразумението за оттегляне от страна на британския парламент и са предприели мерки в отговор на тези свои очаквания.

Още на 29 юни 2018 г. Европейският съвет призовава държавите членки, институциите на Съюза и всички заинтересовани страни да ра-

ботят още по-усилено за подготвеност на всички равнища и за всички възможни резултати.[156]

В съобщение на Европейската комисия относно готовността за Брекзит (от 19 юли 2018 г.)[157] се подчертава, че независимо от предвидения сценарий, изборът на Обединеното кралство ще предизвика значителни сътресения. Поради това тя призовава европейските граждани, предприятия и държави членки да се подготвят за всички възможни сценарии, да оценят съответните рискове и да планират ответни действия за тяхното смекчаване.

Целта на съобщението на Комисията е да се отговори действително на нейния призив, като вниманието се насочи към **сценарий без постигнато споразумение**. В съобщението се посочват основните области и основните действия, които трябва да бъдат предприети, както и структура за дискусии и координация между държавите членки в периода ноември 2018 г. – 29 март 2019 г.

На 13 ноември 2018 г. Европейската комисията стартира *План за извънредни действия в рамките на второто си съобщение относно готовността за Брекзит*[158]. Обявените извънредни мерки в плана са едностранни и имат за цел да ограничат неблагоприятните ефекти и да смекчат най-тежките последици за ЕС от оттегляне без споразумение.

На 13 декември 2018 г. Европейският съвет призовава работата по подготовката, свързана с последиците от оттеглянето на Обединеното кралство, да бъде активизирана на всички равнища и за всички възможни сценарии. Европейската комисия предприема допълнителни мерки в отговор на този призив (различни от тези по изпълнението на нейния План за извънредни действия).

---

[156] European Council (Art. 50) meeting – Conclusions, 29 June 2018, EUCO XT 20006/18.

https://www.consilium.europa.eu/media/35966/29-euco-art50-conclusions-en.pdf

[157] European Commission, Communication From The Commission, Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 556 final; CORRIGENDUM, COM(2018) 556 final/2.

[158] Европейска комисия. Съобщение на Комисията. Готовност за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз на 30 март 2019 г.: Изпълнение на плана за извънредни действия на Комисията, COM(2018) 890 final, Брюксел, 19.12.2018.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0890&from=EN

Последствия от Брекзит за Обединеното кралство и световната икономика

Политически последствия за Обединеното кралство от Брекзит

Към момента на практика не е сключена никаква „сделка“, т.е. няма взаимно прието от двете страни Споразумение между ЕС и Обединеното кралство по напускането на Съюза. При това положение на Обединеното кралство, вече задействало чл. 50 от Лисабонския договор, може да му се наложи да напусне ЕС без сключване на споразумение.

„Брекзит без сделка“ е най-негативният сценарий за британската икономика и курса на британския паунд, което се осъзнава добре от британските депутати, и именно поради това при всяко възможно гласуване те гласуват категорично за отхвърляне на тази опция. Именно тази позиция на депутатите в британския парламент е една от причините паундът да не се продава агресивно на валутните пазари към момента.

Ситуацията в политически план е интересна: няма достатъчно депутати, които да гласуват за Споразумението за Брекзит, но има достатъчно депутати, които продължават да се противопоставят на сценария „Брекзит без сделка“. Тази безизходица може би изисква ново споразумение.

Основната възможност е предоговаряне за условията в Споразумението за Брекзит. Това обаче ще отнеме доста време (поне година).

Обединеното кралство вече обяви, че ще участва в изборите за Европейски парламент през май 2019 г. – нещо, което преговарящите от страна на ЕС се опитваха да избегнат.

Преразглеждането на Споразумението за оттегляне може да доведе до възприемане на т.нар. „норвежки модел“ (което би имало за резултат по-тесни връзки на Обединеното кралство с ЕС в сравнение с договореното към момента Споразумение) или до копиране на Споразумението за търговия и инвестиции между ЕС и Канада (което ще има за резултат много по-слаби връзки между Обединеното кралство и ЕС в сравнение с договореното към момента Споразумение). Възможно е обаче и още нещо – Европейският съюз да откаже да започне повторни преговори.

Консервативната партия на Тереза Мей преживява един вот на недоверие на 16 януари 2019 г., а опозиционната лейбъристка партия има всички основания да внесе следващо искане за такъв вот. Ако прави-

телството на Тереза Мей загуби, ще се сформира ново правителство или ще се проведат нови парламентарни избори.

При съществуващата безизходица в британският парламент е възможно министър-председателят Тереза Мей сама да подаде оставка и да инициира предсрочни парламентарни избори. Но вероятността това да се случи е много малка, защото би означавало, че министър-председателката не е успяла да доведе Брекзит докрай, както е обещала в началото на своя мандат. Освен това тя няма правомощия да свиква избори – ще трябва да помоли депутатите да гласуват за предсрочни избори. Ако две трети от тях подкрепят това предложение, страната ще отиде на избори, но ако подкрепящите го са по-малко от две трети, правителството ще трябва да търси други възможности.

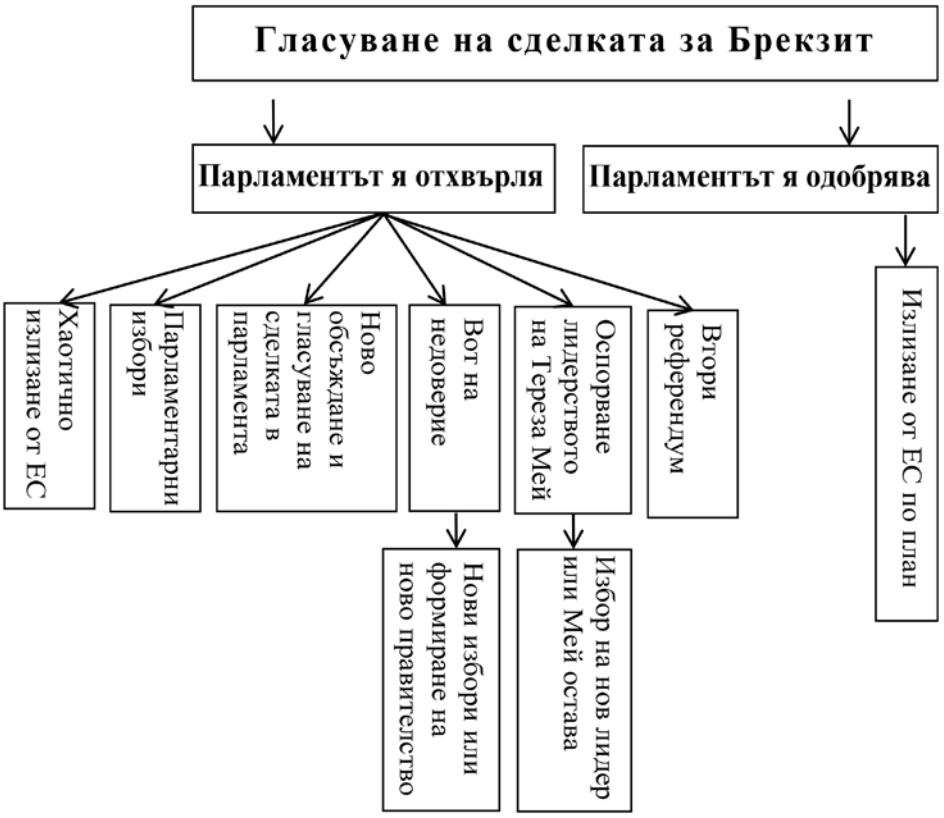
Европоддръжниците призовават за втори референдум във Великобритания. На практика вотът за Брекзит става след петиция, изпратена до уебсайта „Правителствени и парламентарни петиции на Обединеното кралство“, получила над пет милиона подписа. Вторият референдум е най-трудният вариант от много гледни точки.

Таблица 1. Мнение на британците относно Брекзит към 29.03.2019 г., в %

Анкетирани	**Подкрепям**	**Не знам**	**Не подкрепям**
Сред всички анкетирани	19	39	42
Сред избирателите на консерваторите	28	31	41
Сред избирателите на либералите	12	37	51
Сред избирателите на либералите-демократи	23	26	51

Източник: YouGov, https://yougov.co.uk/(popup:search/Brexit%20;type=surveys)

От политическа гледна точка второто гласуване ще е неспазване на обещанието на британските политици към гражданите да изпълнят тяхната воля. При втори референдум трябва да се определят въпросите, по които ще се гласува, а неговото организиране ще отнеме около 22 седмици.



Фиг. 1. Възможни сценарии, ако парламентът на Обединеното кралство отхвърли или приеме Споразумението за излизане на Обединеното кралство от ЕС

Източник: по идея на автора

Британското правителството е твърдо ангажирано с Брекзит и е малко вероятно да промени посоката си на действие без втори референдум или нови избори. В същото време в създалата се ситуация е интересен и въпросът дали Обединеното кралство едностранно може да оттегли задействаната от него процедура по чл. 50 от ДЕС[159].

Междувременно след запитване от група шотландски депутати Съдът на Европейския съюз (СЕС) се произнесе на 10 декември 2018

[159] Court of Justice of the European Union. The United Kingdom is free to revoke unilaterally the notification of its intention to withdraw from the EU. Judgment in Case C-621/18 Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union, press release No 191/18, Luxembourg, 10 December 2018.

г. по въпроса „Може ли Обединеното кралство да оттегли едностранно своята нота по чл. 50, с която беше задействана процедурата за напускане на ЕС?“. При този сценарий Съдът трябва да се произнесе дали решението на страната членка е „недвусмислено и безусловно“. Според параграфи 32 – 57 и 153 от ДЕС чл. 50 предполага възможността процедурата по него да бъде оттеглена едностранно от напускащата страна, но известието подлежи на съдебен контрол от Съда на ЕС[160].

От тази правна възможност и Решението на СЕС от 10 декември 2018 г. става ясно, че няма реална възможност Обединеното кралство самò да спре процедурата по Брекзит. Политическият прочит на тези текстове може да ни наведе дори към разсъждения дали не се създава ново съюзно право, което изземва политическа власт от Съвета и я дава на Съда. Решенията на СЕС, както и мотивите към тях, са свързани с неговите основни функции като орган (осъществяващ съдебен контрол) в институционалната система на ЕС, но в крайна сметка той ще се произнесе по един често политически въпрос.

Икономически последствия за Обединеното кралство от Брекзит

Сделката за Брекзит все още не е факт, но първите щети от него за британската икономика вече са видни:

- Много компании напускат Обединеното кралство още преди формалното му излизане от ЕС (Каре 1).

- Седалищата на две европейски агенции доскоро бяха в Лондон, а след Брекзит ще се преместят в други европейски градове. Европейската агенция по лекарствата се мести в Амстердам, а Европейският банков орган – в Париж (Каре 2).

- Банките и финансовите компании, които формират около 6,5% от британския БВП, са предприели предпазни мерки и са съставили специални планове, за да се подготвят за Брекзит, защото предвиждат безспорни загуби за британската икономика и спад в своите приходи.

[160] Въпросът за отчетността на европейските институции и тяхната роля в институционалната система на Европейския съюз е разгледан по-подробно от Radoykova, G. Towards a more accountable EU. Mission possible? Modelling the New Europe. An On-line Journal, (23), 2017, с. 95 – 107.

- Обединеното кралство трябва да изпълни всички свои финансови ангажименти по изпълнението на Многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014 – 2020 г., по Споразумението на ЕС с Турция по миграцията, както и по всички други международни ангажименти, поети по време на европейското му членство.

- Според централната банка на Обединеното кралство[161] за последните две години след референдума всяко домакинство в страната е обедняло средно с 900 британски лири годишно.

- Според анализи на МВФ[162] евентуален Брекзит без сделка ще свие БВП на Обединеното кралство с най-малко 3,5%, което поражда рискове то да попадне в рецесия. Прогнозите на МВФ са повод за опасения за рецесия и в основните търговски партньори на кралството, а оттам и за създаване на предпоставки за възникване на глобална рецесия.

- Според доклад на самото британско правителство дългосрочно (в следващите 15 години) британската икономика ще се свие с около 9% при Брекзит „без сделка“ в сравнение със сценария, ако нямаше Брекзит.

- Според официалния доклад на Британското правителство[163] за ефектите от Брекзит „без сделка“ 200 000 британски компании не са подготвени въобще за Брекзит, а други 240 000 са подготвени и ще реализират съвкупни допълнителни разходи, пряко произтичащи от Брекзит, в размер на 13 милиарда британски паунда (15 млрд. евро). Правителството предупреждава за възникването на големи опашки на граничния и митнически контрол, поскъпване на стоките, които са внос от

---

[161] Partington, Richard. Brexit vote has cost each UK household £900. In: The Guardian, 22 May 2018.

https://www.theguardian.com/politics/2018/may/22/brexit-vote-cost-uk-mark-carney-bank-of-england

[162] Arregui, Nicolas, Jiaqian Chen. UNITED KINGDOM: SELECTED ISSUES, IMF Country Report No. 18/317, November 2018. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/cr18317.ashx

Chen, Jiaqian, Christian Ebeke, Li Lin, Haonan Qu, Hanni Schoelermann, and Jesse Siminitz, Euro Area Policies: Selected Issues, IMF Country Report No. 18/224, June 29, 2018. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/cr18224.ashx

[163] HM Government, Department for Exiting the European Union, Implications for Business and Trade of a No Deal Exit on 29 March 2019, 26 February 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781768/Implications_for_Business_and_Trade_of_a_No_Deal_Exit_on_29_March_2019.pdf

ЕС (не само заради въвеждането на мита, но и спекулативно) и очаква ненужно и паническо презапасяване с храни.

- От момента на референдума до края на третото тримесечие на 2018 г. британски фирми са направили инвестиции на обща стойност 8,3 млрд. британски паунда в други страни членки на ЕС. Това е увеличение от 12% в сравнение с периода преди референдума за Брекзит. Изследваните британски компании не са повишили инвестициите си в Обединеното кралство и са насочили към другите страни от ЕС инвестициите, които биха инвестирали в страната, ако нямаше процедура по Брекзит. Същевременно инвестициите на компании от други страни членки в Обединеното кралство намаляват с 11% в сравнение с периода преди референдума, или общо с 3,5 млрд. британски паунда, според анализ на Лондонското училище по икономика[164]. Това е безспорен спад в инвестициите и невиждана черна статистика от международната финансова криза насам.

- В същото време за британската икономика има и положителни развития в периода на Брекзит. На 19 март 2019 г. британското правителство обявява, че заетостта се е повишила до рекордните 76,1%, безработицата е едва 3,9% (най-ниското равнище от 1975 г. насам) и 473 000 британски граждани са започнали работа в Обединеното кралство в периода януари 2018 – януари 2019 г.[165]

[164] Breinlich, H., Leromain, E., Novy, D., & Sampson, T. Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms. CEP Brexit Analysis, (13), 2019. https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/02/Voting-with-their-Money.pdf

[165] HM Government, UK sees record employment as unemployment falls below 4 per cent, Press release. https://www.gov.uk/government/news/uk-sees-record-employment-as-unemployment-falls-below-4-per-cent

Каре 1

Компании от финансовия сектор, напуснали Обединеното кралство още преди Брекзит да бъде факт

- Американските банки Goldman Sachs, JPMorgan, Morgan Stanley и Citigroup са преместили 250 млрд. евро (283 млрд. долара) от балансовите си активи във Франкфурт заради Брекзит.
- HSBC, най-голямата банка в Европа, прехвърля собствеността на почти всички свои европейски дъщерни дружества от Обединеното кралство във Франция.
- Bank of America изразходва 400 млн. долара, за да премести своите служители и операции в Дъблин.
- Barclays прехвърля активи на стойност 166 млрд. паунда (216 млрд. долара) в ирландското си подразделение. Благодарение на това Barclays става най-голямата банка в Ирландия.
- Френските BNP Paribas, Credit Agricole и Societe Generale прехвърлят 500 служители от Лондон в Париж.
- UBS избра германския финансов център Франкфурт за новата си централа на територията на Европейския съюз.
- Credit Suisse премества 250 от работните си места в Германия, Мадрид и Люксембург и 200 млн. долара от пазарното си подразделение към Германия.
- В края на 2018 г. Credit Suisse съветва най-богатите си клиенти да преместят парите си извън Великобритания, като по възможност това стане преди страната официално да е напуснала ЕС.
- Германската Deutsche Bank също обмисля да прехвърли големи обеми от активи във Франкфурт като част от плана си за Брекзит.
- Над 100 мениджъри, които управляват активи и фондове, базирани в Обединеното кралство, са подали заявление до Ирландската централна банка с молба да им бъде позволено да преместят дейността си в Ирландия.

Източник:

https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-09/u-s-banks-said-to-plan-tenfold-increase-of-assets-in-frankfurt;

https://www.irishtimes.com/business/financial-services/bank-of-america-brexit-preparations-cost-400m-as-dublin-becomes-new-hub-1.3792274;

https://www.businessinsider.com/brexit-damaged-city-of-london-2018-11

Каре 2

Европейската агенция по лекарствата ще плати скъпо за напускането на Лондон

Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) ще плати близо 650 млн. евро (500 млн. паунда), след като се провали в опита си да анулира договора за офиса си в Лондон. Институцията се мести в Амстердам заради Брекзит и е длъжна да плати вноските по 25-годишния договор за наем на сградата в Канари Уорф, постанови британски съд.

ЕМА твърдеше, че предстоящото излизане на Обединеното кралство от ЕС е неочаквано събитие, което „възпрепятства“ изпълнението на договора ѝ. Върховният съд в Лондон отхвърли тези твърдения. „Съдията постанови, че Брекзит не представлява случай на възпрепятстване на лизинговия договор на ЕМА, а това е добре дошло на пазара на недвижими имоти и правни услуги и води до по-голяма сигурност по отношение на въздействието на Брекзит върху договорите“, казва Бен Хатън, адвокат на Clifford Chance, който представлява наемодателя Canary Wharf Group.

Със своите около 900 служители ЕМА е най-голямата институция на ЕС, засегната от Брекзит. Макар да зачита решението на Върховния съд, европейската институция подчертава, че няма „избор“ освен да напусне Лондон и смята, че преюдициалното запитване към Съда на ЕС все още е „най-подходящият път напред“.

„Съдебното решение потвърждава възможността на ЕМА да преотдаде под наем или да предостави помещенията в зависимост от съгласието на наемодателя“, се казва в изявление на лекарствения регулатор.

Преместването на ЕМА предизвика опасения сред фармацевтичните компании, които се страхуват от потенциално нарушаване на регулирането на лекарствата. Промяната ще изисква преразпределение на надзорната работа след загубата на британски експерти от регулаторната система.

През 2017 г. София също кандидатства за нов дом на агенцията, но загуби надпреварата с Амстердам.

Източник: по материали на Reuters и Actualno.com,

https://www.actualno.com/europe/evropejskata-agencija-po-lekarstvata-shte-plati-skypo-za-napuskaneto-na-london-news_723084.html

Всички политически сценарии, посочени в предходната точка, ще доведат до по-високи равнища на волатилност на британските пазари в сравнение с периода преди Брекзит. По отношение на валутния курс на паунда са възможни различни развития при различните сценарии на развитие на самия Брекзит. Най-вероятно при излизане на Великобритания от ЕС „без сделка“ паундът ще регистрира най-голям спад[166]. При свикване на втори референдум или предсрочни парламентарни избори би имало по-малък спад поради несигурността и надеждата на пазарите, че Обединеното кралство може и да остане в ЕС. Ако парламентът на Обединеното кралство приеме някакъв вариант на сделка с ЕС, най-вероятно в краткосрочен план стойността на британския паунд ще се повиши, а в дългосрочен – ще тръгне надолу поради несигурността по отношение на бъдещите търговски взаимоотношения между Великобритания и ЕС. При отлагане на Брекзит за неограничено време, вероятно ще има слабо повишаване на досегашните стойности на паунда, защото удължаването на срока за излизане би означавало, че „Брекзит без сделка“ става все по-малко вероятен сценарий. Но в този случай основен фактор за това в каква посока ще тръгне валутния курс е основанието, поради което Обединеното кралство ще поиска удължаване на срока за излизане от ЕС.

Слабостта на британския паунд помогна за ръст на международното търсене на подценените британски активи, както и движението на борсовия индекс FTSE 100 (индексът проследява представянето най-големите сто компании, регистрирани на Лондонската фондова борса) в последните месеци.

Основните ефекти от Брекзит върху икономиката на Обединеното кралство биха могли да се обобщят така:

1. Икономиката на Обединеното кралство преживява бавни структурни промени. Намаляват чуждестранните инвестиции, което се отразява и в разочароващото инвестиционно равнище на икономиката като цяло. Тази тенденция води до слаб ръст на производителността.

2. Компаниите, опериращи от Обединеното кралство, разработват планове за извънредни ситуации, свързани с Брекзит. В изпълнение на

---

[166] The Economist. What would a no-deal Brexit mean for the economy and financial markets? Feb 20th 2019.

https://www.economist.com/britain/2019/02/20/what-would-a-no-deal-brexit-mean-for-the-economy-and-financial-markets

тези планове те започват да прехвърлят инвестиции и работни места извън страната.

3. Съществуват рискове от икономическа и политическа фрагментация в Обединеното кралство, които може да предизвикат ефекти за световната икономика.

4. Британската икономика работи в условията на неустойчивост, несигурност и по-малко гъвкавост. Фирми и граждани търсят начини за справяне с очакваните рискове от Брекзит и разработват стратегии и планове за управлението на тези рискове и тяхното смекчаване. Това своеобразно „самозастраховане“ срещу Брекзит ще промени и съществуващите застрахователни механизми в Обединеното кралство към момента.

Брекзит в контекста на интеграционните процеси в Европейския съюз и глобалната икономика

Редно е да се постави един важен въпрос: Какъв Европейски съюз напуска Обединеното кралство? Какво се случва в този съюз в момента, когато се провежда референдумът за Брекзит и преговорите по излизането на страната от Съюза?

На 25 март 2017 г. бе приета **Декларация** от ръководителите на 27 държави членки (без Обединеното кралство), Европейския съвет, Европейския парламент и Европейската комисия по повод 60-годишнината от подписването на Римските договори. В тази декларация се говори за „Съюз на различни скорости“, в който по различни специфични въпроси може да има различно движение, т.е. отделни държави да бъдат по-напред, а други – по-назад.

Политическото изявление в посочената Декларация е потвърждение на написаното в т.нар. „Бяла книга за бъдещето на Европа“: „Тези, които искат да правят повече, правят повече“. Осигурена е възможността да се формират тематични коалиции от поне няколко страни, които задълбочават интеграцията в определени сфери и предприемат действия по осъществяването на общи политики. Всички останали могат да размислят и на по-късен етап също да се присъединят към вече сформираните групи[167].

---

[167] Георгиева, Е. Политиката на разширяване на Европейския съюз в контекста на „Европа на различните скорости“. – В: Съединението прави Силата. Сб. от Петата международна научна конференция на катедра „Европеистика“ на СУ. София: УИ Св. Климент Охридски, 2018, с. 290.

Според Жан-Клод Юнкер движението на различни скорости е за предпочитане пред наличието на застой в интеграционния процес, или както той го формулира: „Европа на различните скорости“ е за предпочитане пред „Европа на различните посоки“. При това „променливата геометрия“ не бива да е цел, а само следствие, в случай че не е възможна друга опция, както казва Попов още през 2006 г.[168]

Според горепосочената Декларация „Ще действаме заедно, ако е необходимо с различни темпове и интензивност, но ще се движим в една и съща посока, както сме правили преди, в съответствие с Договорите и като държим вратата отворена за онези, които желаят да се присъединят на по-късен етап“.

През периода между първото и последното разширяване на ЕО/ЕС (01.01.1973 г. – 01.07.2013 г.) членки на Съюза стават страни от всички региони на Европа. В повечето случаи те се присъединяват по двойки или по тройки (Дания, Ирландия и Обединеното кралство през 1973 г.; Испания и Португалия през 1986 г.; Австрия, Финландия и Швеция през 1995 г.; България и Румъния през 2007 г.), рядко поединично (Гърция през 1981 г. и Хърватия през 2013 г.) и веднъж с рекорден брой – десет държави стават членки на ЕС през 2004 г., от които осем от ЦИЕ (Естония. Латвия, Литва, Унгария, Полша, Чехия, Словакия и Словения) и две средиземноморски (Кипър и Малта).

Шестдесет години след сключването на Римските договори се появяват и първите държави, желаещи да напуснат Съюза. След толкова много „разширявания“ идва времето на „стесняването“ на ЕС (в случая с Брекзит), които между другото протичат успоредно с процесите на „замразяване“ (поради различни причини) на перспективите за следващи големи разширявания (в случаите на Украйна и Турция). Единствено страните кандидатки от Западните Балкани имат сравнително ясна перспектива за бъдещо членство в ЕС. Бъдещето ще покаже дали Брекзит е началото на един по-дългосрочен дезинтеграционен европроцес, или е изолирано явление по отношение на една държава членка с особено мнение по повечето европейски въпроси (Обединеното кралство не желае да се присъедини към еврозоната и с неохота се включва в редица европейски инициативи, от които произтичат финансови задължения за него, договаря отстъпки по отношение на вноските си в бюджета на ЕС и т.н.).

[168] Попов, Е. Сто есета за Европа. София: Изток-Запад, 2006.

Очаквано неяснотата около Брекзит ще се отрази не само върху петата най-голяма икономика в света[169]. Ефектите от Брекзит върху глобалната икономика биха могли да бъдат обект на самостоятелна разработка, но като цяло, основните от тях са:

1. Нарастване на икономическата и политическата фрагментация в глобален план, в резултат на което перспективите за растеж и ликвидност ще станат по-несигурни и различни от съществуващите до момента.

2. Брекзит е трудноразбираем процес за немалка част от останалия свят (извън Обединеното кралство и ЕС), но съдържа важни уроци за глобалната икономика. За разлика от близкото минало, днес икономическата и финансовата глобализация и свързаните с тях модели на растеж подлежат на съмнение.

3. Възможно е данъчният и регулаторният арбитраж да зачестят, а икономическата политика да се превърне в инструмент за решаване на проблемите на националната сигурност.

4. Възможно е да настъпи промяна в начина, по който държавите се стремят да структурират икономиките си.

5. Възможно е международната хармонизация и координация на различни икономически и неикономически политики, както и поддържането на международно признатите норми и стандарти, да станат по-трудни.

В заключение може да се каже че засилването на евроскептицизма след Брекзит може да създаде условия за процеси на дезинтеграция и в други държави членки на ЕС.

[169] Simeonov, K. The future of the Economic and Monetary Union to 2025 and beyond: the need for convergence. European View, 17(2), 2018, с. 116 – 125.

Библиография

Георгиева, Е. Политиката на разширяване на Европейския съюз в контекста на „Европа на различните скорости“. – В: Съединението прави Силата. Сб. от Петата международна научна конференция на катедра „Европеистика“ на СУ. София: УИ Св. Климент Охридски, 2018, с. 290.

Димитрова, Р. Наказателноправна защита на финансовите интереси на Европейския съюз. София: Изд. на ТУ, 2013.

Европейска комисия. Документ във връзка със Споразумението за оттегляне, 11/03/2019, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“, Брюксел. Насоки за оттегляне на Обединеното кралство от Съюза и аспекти на акциза, свързани с неприключило към датата на оттегляне движение на стоки. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/guidance-excise-ongoing-movements_bg.pdf

Европейска комисия. Съобщение на Комисията. Готовност за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз на 30 март 2019 г.: Изпълнение на плана за извънредни действия на Комисията, COM(2018) 890 final, Брюксел, 19.12.2018 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0890&from=EN

Заключения на Европейския съвет (член 50), 25 ноември 2018 г., EUCO XT 20015/18. https://www.consilium.europa.eu/media/37107/25-special-euco-final-conclusions-bg.pdf

Заключения на Европейския съвет, 28 юни 2016 г., EUCO 26/16. https://www.consilium.europa.eu/media/21624/28-euco-conclusions-bg.pdf

Насоки на Европейския съвет (член 50) относно преговорите във връзка с излизането на Обединеното кралство от ЕС, 29 април 2017 г., Брюксел. Извънредно заседание на Европейския съвет, EUCO XT 20004/17.

Официален вестник на ЕС. Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, XT/21028/2019/INIT, 25.4.2019, C 144 I/1, с. 1 – 184. https://www.consilium.europa.eu/media/37103/25-special-euco-final-conclusions-en.pdf

Официален вестник на ЕС. Нова договореност за Обединеното кралство в рамките на Европейския съюз, OJ C 69I , 23.2.2016, с. 1 – 16.

Попов, Е. Сто есета за Европа. София: Изток – Запад, 2006.

Съвместно изявление, допълващо политическата декларация, очертаваща рамката на бъдещите отношения между Европейския съюз и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, XT 21018/19, Съвет на ЕС. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21018-2019-INIT/bg/pdf

Съобщение на Комисията, 22 ноември 2018 г., C (2018) 9001.

Arregui, N., J. Chen, UNITED KINGDOM: SELECTED ISSUES, IMF Country Report No. 18/317, 2018. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/cr18317.ashx

Breinlich, H., Leromain, E., Novy, D., Sampson, T. Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms. CEP Brexit Analysis, 2019. https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/02/Voting-with-their-Money.pdf

Chen, J., C. Ebeke, L. Lin, H. Qu, H. Schoelermann, J. Siminitz. Euro Area Policies: Selected Issues, IMF Country Report No. 18/224, 2018. https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2018/cr18224.ashx

Court of Justice of the European Union. The United Kingdom is free to revoke unilaterally the notification of its intention to withdraw from the EU. Judgment in Case C-621/18 Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union, press release No 191/18, Luxembourg, 10 December 2018. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180191en.pdf

Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, (2018), TF50 (2018) 35 – Commission to EU27. https://ec.europa.eu/commission/publications/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-0_en

European Council (Art. 50) meeting – Conclusions, 29 June 2018, EUCO XT 20006/18. https://www.consilium.europa.eu/media/35966/29-euco-art50-conclusions-en.pdf

European Commission. Communication From The Commission. Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union. Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 556 final; CORRIGENDUM, COM(2018) 556 final/2.

HM Government. Department for Exiting the European Union. Implications for Business and Trade of a No Deal Exit on 29 March 2019, 26 February 2019. https://www.gov.uk/government/publications/implications-for-business-and-trade-of-a-no-deal-exit-on-29-march-2019; https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781768/Implications_for_Business_and_Trade_of_a_No_Deal_Exit_on_29_March_2019.pdf

HM Government. UK sees record employment as unemployment falls below 4 per cent, Press release, 2019. https://www.gov.uk/government/news/uk-sees-record-employment-as-unemployment-falls-below-4-per-cent

Joint statement from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2018) 52, 19 June 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_statement.pdf

Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on the "state of play of the negotiations under article 50 TEU on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community", TF50 (2018) 54, 14 November 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report_0.pdf; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf

Partington, R. Brexit vote has cost each UK household £900. In: The Guardian, 22 May 2018. https://www.theguardian.com/politics/2018/may/22/brexit-vote-cost-uk-mark-carney-bank-of-england

Radoykova, G. Towards a more accountable EU. Mission possible? Modelling the New Europe. An On-line Journal, (23), 2017, c. 95 – 107.

Simeonov, K. The future of the Economic and Monetary Union to 2025 and beyond: the need for convergence. European View, 17(2), 2018, c. 116 – 125.

The Economist. What would a no-deal Brexit mean for the economy and financial markets? 2019. https://www.economist.com/britain/2019/02/20/what-would-a-no-deal-brexit-mean-for-the-economy-and-financial-markets

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ЗАКРИЛАТА НА МОРСКИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Ваня Стаматова
Бургаски свободен университет

Резюме

Докладът разглежда правните аспекти на закрилата на морските интереси на Европейския съюз в контекста на европейската интеграция, като посочва, че само с използването на общоевропейски средства могат да бъдат постигнати мир и сигурност в морските пространства.

Ключови думи

Европейски съюз, морски интереси, морска сигурност

С развитието на европейската интеграция във всички области и създаването на нови политики все по-голямо значение придобива обезпечаването на транспортната сигурност на Европейския съюз (ЕС), от която зависи националната сигурност на държавите членки. Интересите на Европа в областта на морското дело са неразривно свързани с благосъстоянието, просперитета и сигурността на нейните граждани и общности. Около 90% от външната и 40% от вътрешна търговия на ЕС се осъществяват чрез превоз по море. Европейският съюз е на трето място по внос и на пето по производство на рибни продукти и аквакултури в света. Над 400 милиона пътници годишно минават през пристанищата на Съюза. За да развива свободната търговия, транспорта, туризма, екологичното разнообразие и икономиката, той се нуждае от отворени и безопасни морета и океани. Ако не успее да осигури защита срещу огромния брой морски заплахи и рискове, моретата и океаните могат да се превърнат в сцена на международни конфликти, терористични атаки или действия на организираната престъпност.

Интересите на Европейския съюз и на отделните държави членки се проявяват в основните сфери на живота на обществото – икономическа, социална, политическа, духовна, морална, информационна и отбранителна, на територията, на която се простират. Общата дължина на бреговете на 20 държави членки (без достъп до морето са само Австрия, Унгария, Люксембург, Словакия и Чехия, но и те имат свои собствени специфични морски интереси) е 68 000 км, което е около седем пъти по дължината на бреговата линия на САЩ и четири пъти – на Русия. Около половината от населението на ЕС живее в крайбрежната ивица, широка 50 км, което прави морските дейности изключително важни за развитието на Общността. По море годишно се превозват над един милиард тона товари и около 300 милиона пътници, а рибарството в ЕС произвежда годишно 7,6 милиона тона рибни продукти. В корабостроенето, пристанищните работи, риболова и другите морски дейности са заети около 2,5 млн. души. Брутният вътрешен продукт (БВП) на държавите членки, разположени в морските региони на Европа, съставлява около 50% от този на ЕС.

В настоящия доклад морските интереси на ЕС се разглеждат като съставна част от структурата на морските интереси на държавите членки. Правното регулиране на закрилата на тези интереси е тясно свързано с приемането на нормативни актове както на национално ниво, така и на ниво европейски институции.

Не трябва да се забравя и геостратегическото измерение на свободата на корабоплаване и сигурността на морските комуникации. Това, от една страна, способства за свободното развитие на стопанската дейност, а от друга, означава икономически и социален просперитет за цялото човечество. Всички зони около или в близост до морето, океана или други плавателни пътища, в това число всички морски дейности, са свързани с инфраструктурата, с хора, товари и плавателни съдове и други превозни средства в морската област. Много от съвременните заплахи в морската област – тероризъм, разпространение на оръжия за масово унищожение, трафик на наркотици и трафик на оръжия, пиратството – имат транснационален характер, осъществяват се в световен мащаб и поради това изискват координиран подход.

Определянето и закрилата на морските интереси на ЕС съдейства за свободния и неограничен достъп до морските територии и ги предпазва от незаконни действия и използването им от терористи, пирати, както и за други престъпни дейности. Тази закрила включва дейността

на много държави, международни организации, правоохранителни органи, транспортни организации, охранителни компании, въоръжените сили, енергийната инфраструктура на морската индустрия и космическите системи за наблюдение. Тя обхваща и морската сигурност, която представлява защита срещу преките заплахи за териториалната цялост на дадена държава, като например въоръжена атака срещу военен кораб, както и морски престъпления, като пиратство, въоръжени грабежи срещу кораби и терористични актове. Интересите на крайбрежните държави са застрашени и от умишленото и незаконно увреждане на морската среда, включително незаконното изхвърляне на замърсяващи вещества от кораби, изчерпването на природните ресурси в резултат на незаконния, недекларирaн и нерегулиран риболов. До момента са предприети различни подходи за гарантиране на безопасността в морето, основани на интересите на държавите, които могат да бъдат заплашени, пряко или непряко, в резултат на дейности в океаните и моретата. Очевидно е, че понятието „*закрила на морските интереси*“ се съсредоточава върху засилване на устойчивото социално-икономическо развитие, което отразява свободата на публичните и частните субекти да извършват законни дейности, като упражняване на суверенно и юрисдикционно право, добив на ресурси, търговия, транспорт и туризъм, освобождаване от заплахи или загуби от незаконни действия или агресия. Закрилата на морските интереси е насочена и към гарантирането на безопасността на човешкия живот в морето, безопасността на корабоплаването и опазването на морската среда и биологичните ресурси. Усилията за подобряване на тази закрила има каскаден ефект върху регулирането и на други дейности в морския регион. Тя се осъществява съвместно с цел постигане високи нива на тяхната ефективност.

Закрилата на морските интереси на държавите е въпрос от основно значение за икономическия растеж в целия свят – на местно, регионално и международно равнище. Системата за търговия, базирана на морския транспорт, се развива предимно в страни с морски граници и осигурява достъп и разпространение на енергийни ресурси, суровини и всички видове продукти по целия свят. Днес почти 80% от стоките се превозват от кораби в международен мащаб, както и чрез създаване на вериги за доставка, които осигуряват безопасното движение на стоки на международните пазари.

Морските интереси на държавите членки са фундаментално свързани с благосъстоянието, просперитета и сигурността на техните граж-

дани и Европейския съюз. Както вече беше упоменато, около 90% от външната и 40% от вътрешната търговия на Съюза се транспортират по море и повече от 400 милиона пътници минават през пристанищата на ЕС всяка година, главно в Средиземноморския регион. Отворените и безопасни морета и океани осигуряват свободна търговия, транспорт, туризъм, екологично разнообразие и икономическо развитие. Липсата на защита срещу широк кръг морски заплахи и рискове обаче може да доведе до международни конфликти, тероризъм или организирана престъпност в моретата и океаните.[170]

Континентът Европа е заобиколен от няколко морета, има уникална морска география – с много полуострови и острови. Повече от 200 милиона европейски граждани живеят в близост до бреговата линия на североизточната част на Атлантически океан, Балтийско, Средиземно и Черно море. Европейските крайбрежни държави са отговорни за контрола на бреговата линия на два океана и четири морета с дължина от 90 000 км (с извънконтиненталните и отвъдморските територии на страните членки). Заедно те имат над 1200 търговски пристанища, повече от 8100 кораба, плаващи под техен флаг, 300 регистрирани корабни компании, както и 764 големи пристанища и повече от 3800 пристанищни съоръжения.

Заслужава да се отбележи, че 8% от общия световен трафик през 2018 г. се осъществява през трите основни европейски пристанища (Ротердам, Антверпен и Хамбург), които регулират и над 50% от цялата търговия по вода с чуждестранни контейнери в ЕС. През 2018 г. чрез тях се реализира 17,2% от световния износ и 18% от вноса[171]. Цитираните данни са показател, че икономиката на ЕС зависи от морското движение на стоки и пътници и неговата икономическата мощ е тясно свързана с морето. Този факт е от решаващо значение за морската навигация, търговската дейност и технологичните иновации, свързани с използването на морските пространства.

Закрилата на морските интереси на държавите членки е един от най-важните фактори за мира и сигурността на гражданите на ЕС. Тя е тясно свързана с глобалната сигурност и има съществени и многостранни последици по ключови въпроси като прехрана, енергия и икономическа сигурност.

---

[170] Council of the European Union. European Maritime Security Strategy. Brussels, 11205/14, 24 June 2014.

[171] ENISA, 2019.

С крайбрежие от 90 000 км ЕС има сериозни морски интереси: безопасност на глобалните морски пътища, безопасност на морския транспорт, рибарство, енергийни ресурси и др. Защитата на морските пътища и комуникационните линии в света е важен аспект на сигурността на Съюза. Разработването на активен подход към различните предизвикателства и заплахи за сигурността на мореплаването (тероризъм, транснационална престъпност, пиратство, екологични щети, изчерпване на морските ресурси и т.н.) е необходимо за бъдещото развитие на интеграционните процеси.

Според *Kraska u Pedrozo* морските региони, в сравнение с въздушното и сухоземното пространство, имат по-малко бариери и са изложени на широк спектър от заплахи. По отношение на морската сигурност съществуват специфични заплахи[172], като например пиратството и въоръжените грабежи срещу кораби, тероризмът в корабоплаването, незаконният трафик на конвенционално оръжие и оръжия за масово унищожение, на наркотични и психотропни вещества, контрабандата и трафикът на хора по море.

В допълнение, закрилата на морските интереси включва различни области: международен и национален мир и сигурност; суверенитет, териториална цялост и политическа независимост; сигурност на морските линии на комуникация; защита на безопасността от престъпления в морето; морско пиратство.

През второто десетилетие на XXI век световният океан все още не е спокойно и сигурно пространство за хората. Развитието на морската търговия води до голямо натоварване на използваните морски пътища, проливите и пристанищата и в съчетание със засилването на нелегалните дейности, като трафик на хора и пиратство, тероризъм и скрит транспорт на оръжия за масово унищожение и средства за тяхното производство, налага да се преосмисли връзката между различните географски зони и рисковите фактори и да се възприеме нов, широкообхватен подход към морската сигурност и отбрана.[173]

Тази променяща се среда изправя международната общност пред три основни предизвикателства – надигащата се вълна от неорганизирано, многопластово беззаконие в морето, риска от стратегическо военноморско съперничество, което може да доведе до изкушението да се

[172] Kraska, J., R. Pedrozo. International Marirtime Security Law. Leiden, 2013, p. 10.

[173] Palmer, D. R. Fear and Loathing in the Post-Naval Era. U.S. Naval Institute Proceedings, pp. 16 – 21.

използват морски средства за политическо сплашване, военна принуда, откровена агресия или дори сериозни конфликти, както и потенциалните негативни последици от промяната на климата върху морската сигурност. В оценките на тези опасности има голяма доза несигурност по отношение на перспективите и взаимното им преплитане и влияние.

Тук е важно да отбележим принципа на свободата на корабоплаването, който се споделя от всички държави, независимо от размера, географското положение, политическата система, икономическото развитие или военната им мощ.[174] Това е важно политическо наследство от втората половина на XX век, което твърде често се подценява. Някои наблюдатели окачествяват това поведение на добродушно пренебрежение към морските дела като „морска слепота“, особено в момент, когато се множат доказателствата, че гарантирането на трайна морска сигурност през следващите десетилетия ще изисква много повече ресурси и по-голям капацитет, както и по-висока степен на международно сътрудничество.[175]

Важен момент в изучаването и осмислянето на закрилата на морските интереси на ЕС е анализирането на понятията в тази област. Днес тези понятия се съдържат в Конвенцията на ООН по морско право, в актовете на институциите на ЕС и в националните законодателства на държавите членки на ЕС.

Юрисдикцията и суверенитетът на отделната държавата в морските пространства са свързани с прилагането на определен набор от норми на международното и националното право, както и на правото на ЕС, или по-скоро осъществяването на субективни права и задължения в хода на определен вид дейност, протичаща в рамките на правоотношенията. Според Lawrence съществен елемент на морските правоотношения е *дееспособността на крайбрежната държава*, под което трябва да се разбира *дейността на държавата за прилагане на нормите на международното право, т.е. за осъществяване на субективни права и задължения в правоотношенията, в които участват отделни държавни органи и длъжностни лица, действащи от името на държава-*

[174] Принципът на свободното корабоплаване е свободите на откритото море, обосновани от Хуго Гроций през 1609 г в неговия труд „Свободно море“. За първи път свободите на откритото море са нормативно уредени в Женевската конвенция за откритото море от 1958 г., а по късно намират място и в Конвенцията на ООН по морско право, приета в Ямайка през 1982 г.

[175] Sheldon-Duplaix, A. La longue marche du porte-avions chinois. 2010, p. 15.

та, международни организации, юридически и физически лица, включително „чуждестранния елемент“.[176] Оттук следва изводът, че международните морски правоотношения са резултат от прехвърлянето от всяка държава на международна правоспособност и дееспособност.

Централно място в процеса на правно регулиране заема механизмът за прилагане на нормите на международното право и правото на ЕС – набор от регулаторни и институционални (организационни и правни) средства, използвани от държавите на международно и национално ниво.

При реализацията на дееспособността на субектите възниква различна необходимост от регулиране на правния статут на отделните обекти на правоотношението. Според Long регулирането може да бъде тристранно: пространствено, функционално и смесено, като това дефинира понятието „правен режим на мореплаването“.[177]

Пространственият, функционалният и смесеният режим на управление на морските пространства са в основата на съвременния правен ред в Световния океан и в частност на морските пространства на държавите членки на ЕС. Те отразяват правоспособността на държавите в техните отношения, включително и в сферата на сигурността, да изпълняват функцията за защита на законните им интереси.

Правният режим на морските пространства не е постоянен, не е установен завинаги. Той се развива непрекъснато и този процес се определя предимно от политически, икономически, географски и военни фактори. Въз основа на тези фактори разпоредбите на международното право и правото на ЕС претърпяват промени, появяват се нови концепции, които допринасят за формирането на международноправни принципи и норми.

Понятията за вътрешни води и териториално море възникват в резултат на исторически оправданото естествено желание на крайбрежните държави да разширят суверенитета си до морския пояс, който е в непосредствена близост до техните брегове, за да гарантират икономическите си и политически интереси. Нещо повече, в процеса на създаване на международноправните норми за вътрешните морски води и териториалното море, продължаващ няколко века, се формират различ-

---

[176] Lawrence, S. Opportunity on the Oceans. 2007, p. 12.

[177] Long, R. The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services. Journal of Energy & Natural Resources Law, Vol 29, No 1, pp. 1 – 44.

ни доктрини и теории, които са основа за оправдаване на разпространението на суверенитета на крайбрежните държави към прилежащите морски пространства.[178]

Възможността за използване на моретата и океаните в интерес на държавите членки и на ЕС като цяло до голяма степен се определя от правния режим и статута на морските пространства. Очевидно е, че понятията „*правен статут на територия*“ и „*правен режим на територия*“ са тясно свързани, но не са еднозначни. Например в пространства със статут на открито море има области с различен международноправен режим и обратно, водите със същия режим могат да имат различен международен правен статут. От теоретична и практическа гледна точка разграничението между тези две понятия е много важно за дефинирането на понятието „морско пространство на една държава“.

В съответствие с теорията на правото правният статут е характеристика на субекта в обективното право, чиито норми и принципи формират неговата правоспособност, т.е. комплекса от субективни права и задължения, произтичащи от разширяването на действието на правните норми към него и формирането на неговата власт, което може да се разглежда като възможност за прехвърляне на правния статут на субекта в определен кръг от отношения – обект на правно регулиране.[179]

Основната особеност на понятието „*морски пространства*“, като обект на правна регулация е, че субективните права и задължения на държавите в тях се определят от нормите и принципите на общото международно и международното морско право. Ако механизмът на правната регламентация може да се изрази с помощта на схемата „правна норма – права и задължения на субекта – правоотношение“, тогава правният статут е характеристика на правоспособността на субекта извън и преди правоотношенията. Следователно понятието „правен статут на крайбрежните морски пространства“ определя техния правен статут по отношение на суверенитета на крайбрежната държава.[180] Според проф. Орлин Борисов пространствата с правен статут на една категория обикновено са с различен правен режим[181].

---

[178] Langewieshe, W. The Outlaw Sea: A World of Freedom. 2004.

[179] Колев, Т. Теория на правото. София: Сиела, 2015.

[180] Lawrence, S., Opportunity on the Oceans, 2012

[181] Борисов, О., Международно публично право, 2007, Нова звезда, стр.282

Тъй като тематиката на изследването е закрила на морските интереси на ЕС, ще се опитаме да обосновем понятието „морски пространства на ЕС“.

В съответствие с принципите на международното право и Конвенцията на ООН по морско право част от водите на океаните са в сферата на суверенитета и териториалната юрисдикция на крайбрежните държави. В това изследване към морските пространства на ЕС можем да отнесем частта от водите на океаните, които подлежат на юрисдикцията и суверенитета на държавите членки. Според автора на изследването водите на Световния океан с правен статут на вътрешни води, териториално море, прилежаща зона, изключителна икономическа зона, както и континенталният шелф на отделните държави членки, трябва да бъдат класифицирани като морски пространства на ЕС.

За да се упражняват суверенните права на дадена държава за закрила на нейните морски интереси, особено важен е принципът за упражняване на юрисдикцията в морските пространства, който има фундаментално значение. Основният принцип е, че всяка държава има право да упражнява юрисдикция върху своята територия и върху всички лица и вещи в рамките на своите граници и в съответствие с признатите от международното право имунитети. В рамките на своята територия и в рамките на своя суверенитет държавата упражнява пълна юрисдикция. Силата на държавата се простира отвъд нейната територия – например към гражданите, които са в международни пространства. За да се обоснове този принцип, всички морски, въздушни и космически кораби, разположени в международното пространство, се считат за част от територията на държавата на флага.

Според втория принцип държавата упражнява определена част от своята власт по отношение на гражданите и ако те са извън нейната територия. Действието на тази юрисдикция се отнася и за лица без гражданство (апатриди), и дори за чужденци, постоянно пребиваващи в една държава. В съответствие с третия принцип властта на държавата до известна степен се разпростира и върху чужденци в чужбина. Това е преди всичко юрисдикцията над чужденци, които са действали извън територията на дадена държава, причинявайки вреди на интересите на държавата или на нейните граждани. Развитието на този принцип е принципът на сигурност, според който държавата упражнява юрисдикция над чужденците за действия, накърняващи нейната сигурност.

Основните фактори, налагащи формирането на модерна система за закрила на морските интереси на ЕС са следните:

- първо, увеличава се мащабът на заплахите за сигурността на морските интереси на ЕС;

- второ, интеграционните процеси в развитието на отношенията между държавите членки поставят нови изисквания както за защита на техните морски интереси, така и на морските интереси на ЕС.

Целите на създаването на нормативна уредба на закрилата на морските интереси на ЕС са:

а) поддържане на законността и реда като основа и задължително условие за нормален обществен живот в държавите членки;

б) оптимално изграждане на европейски и национални структури и тяхното ефективно функциониране;

в) прилагане на правата и свободите на човека и ефективната защита на законните интереси и права на гражданите и организациите;

г) формиране на прогресивно правно съзнание и правна култура.

От своя страна механизмът на правното регулиране е система от правни средства, с които се упражнява нормативното влияние върху обществените отношения и поведението на хората. Тази система включва:

1) върховенството на закона;

2) прилагането на правните норми към правата и задълженията на всички субекти на правото – физически лица, юридически лица и институции на ЕС;

3) приемането на актове на вторичното право – регламенти, директиви и решения.

В заключение можем да кажем, че следва да се възприемат следните принципи като основа за развитието на системата за правно регулиране на закрилата на морските интереси на ЕС:

а) приемане на актове от институциите на ЕС, като се избягва дублирането на правни норми и се запълват празнотите в уредбата;

б) създаване на механизми за ефективно прилагане на регламентите, директивите и другите правни инструменти, свързани със закрилата на морските интереси на ЕС.

Горните съображения позволяват да дадем кратка дефиниция на същността на правното регулиране на закрилата на морските интереси на ЕС, а именно, че *правното регулиране на закрилата на морските интереси на ЕС е комбинация от правни норми, необходими за подобряване на безопасността на корабоплаването, добива на морски би-*

ологични ресурси, разграничаването на морските участъци от държавната граница, границите на изключителната икономическа зона и континенталния шелф на държавите членки на ЕС, борбата с престъпността, транспортирането на пътници и товари, както и за предотвратяване на екологични катастрофи.

Очертаните рамки за определяне същността, целите, принципите и основните направления на правното регулиране на закрилата на морските интереси на ЕС следва да се прилагат в приетите актове на вторичното право на Съюза, както и в националното законодателство на държавите членки.

Устойчивостта и пълнотата на правното регулиране в разглежданата област са възможни само ако този процес се извършва на основата на взаимодействие между институциите на ЕС и институциите на държавите членки.

Динамиката на интеграционните процеси поставя нови предизвикателства пред развитието на Съюза, чиито решения изискват промени и допълнения към съществуващото законодателство.

Библиография

Борисов, О. Международно публично право. София: Нова звезда, 2007.

Колев, Т. Теория на правото. София: Сиела, 2015.

Council of the European Union. European Maritime Security Strategy. Brussels, 11205/14, 24 June 2014.

Kraska, J., R. Pedrozo. International Marirtime Security Law. Leiden, 2013, p. 10.

Palmer, D. R. Fear and Loathing in the Post-Naval Era. U.S. Naval Institute Proceedings

Long, R. The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services. Journal of Energy & Natural Resources Law, Vol 29, No 1.

Lawrence, S. Opportunity on the Oceans. 2007, p. 12.

Langewieshe, W. The Outlaw Sea: A World of Freedom. 2004.

Sheldon-Duplaix, A. La longue marche du porte-avions chinois. 2010.

Раздел пети:

Европейска идентичност и култура

ОБЩО КУЛТУРНО НАСЛЕДСТВО – ПОВЕЧЕ ПРИОБЩАВАЩА ЕВРОПА[182]

проф. д.н. Иван Кабаков
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

„Само ако прегърнем бъдещето, като време на потенциално развитие и напредък, само тогава можем да продължим напред. Ако сме толкова влюбени в едно митологично минало, ще пропуснем възможностите да създадем по-добро бъдеще за нашите общества, за нашите деца“ – заяви Франс Тимерманс по време на първото заседание в рамките на Българското председателство на Съвета на ЕС. Това визионерско изказване на европейският комисар обаче назовава само част от опасностите, пред които е изправен ЕС – да се вгледа в своето митологично минало, без да направи необходимите изводи от него за бъдещето си. Според Тимерманс проблемите, които трябва да бъдат решавани от европейските институции, най-общо казано, са свързани с „предизвикателствата, пред които светът ни изправя, и неизпълненото обещание за сближаване, което подкопава доверието в рамките на държавите членки на ЕС“ (Тимерманс, 2018). Втората част от изказването му е много по-конкретна и критична. „Неизпълненото обещание за сближаване“ е точна констатация на Тимерманс, която обаче не беше обвързана с посока за изпълнение. В това отношение преосмислянето на ролята и значението на културата и в частност на културното наследство в Европа предлага решение на констатирания проблем, чието представяне ще бъде предмет на настоящия текст. Той включва както юридически закрепеното „общо културно наследство“ в чл. 167, т. 1 от ДФЕС, така и фактически използваното „Европейско културно наследство“ в търсене на синергия и взаимна полезност на част към цялост при извеждането на преден план на културното наследство в политиките на ЕС. Върховенството на закона и спазването на основните човешки права като политически ценности на ЕС

[182] Първоначален вариант на този текст беше представен на организираната в рамките на Българското председателство на Съвета на ЕС международна конференция „Културното наследство – за една по устойчива Европа“, Пловдив, 26 – 27.03.2018 г.

изискват, от своя страна, да не се игнорират вече приети понятия като „общо културно наследство“ в чл. 167, т. 1 от ДФЕС.

Ключови думи
Европейски съюз, култура, наследство, многообразие, ценности

Идентификация на проблема

Основният проблем, пред който сме изправени, е не само да бъдем единни в различията около нас, а преди всичко как, бидейки различни, да бъдем заедно в ЕС, при това погледнат отвътре навън, т.е. от националното към наднационалното равнище с идеята да бъдат отправени позитивни послания към неговата външна среда независимо от нейното определяне като опасна или благоприятна. Решението на този проблем предполага да се подкрепят чрез политики и/или програми общите и приобщаващи ценности на Европа, съзнавайки своята различност като национални и регионални култури, но насочвайки политиките към идентификация и споделяне на общи и приобщаващи ни ценности, които същевременно ни отличават от останалия свят, макар националните и регионалните различия да са винаги наличните. В тази връзка би било добре да погледнем по иновативен начин на общото културно наследство, така че то да ни свързва, а не да ни разделя, когато идентифицираме и споделяме неговите приобщаващи културни ценности, които са носители на памет и преосмислен от нас опит от миналото на Европа. Той показва, че съюзи и империи се разпадат, когато изоставят своята работа по изграждане на свързващи и приобщаващи ценности, без значение дали се съобразяват и в каква степен със съществуващите културни, национални и регионални различия.

Необходимо е и да помислим дали в достатъчна степен са използвани приобщаващите ценности на културата – и в частност на общото културно наследство, спрямо тяхното (преобладаващо досега) разбиране като източник на различия и разнообразие, ако споделяме стратегическата визия за развитие на Европа, основана на общи ценности?

Актуалното състояние на ЕС преди изборите за Европейски парламент оставя впечатлението, че сме единни и съгласни само в това,

че сме различни, отказвайки да тематизираме онова, което (би могло да) ни свързва и приобщава, за да имаме общо бъдеще, постигано на различни равнища чрез рационална допълняемост на различията, способностите и компетентностите, когато обаче са поставени на стабилна основа. В това отношение търсенето на стабилна основа не би могла да има по-добър „кандидат“ от общото и споделено културно наследство на Европа, както изрично ни го „препоръчва“ чл. 167, т. 1 от ДФЕС. Не бива да се забравя обаче, че общото културно наследство на Европа представлява многообразие от наследства – нематериално и материално, цифрово и цифровизирано, всяко от които има стойност самò по себе си, като например археологическото, архитектурното и историческото наследство, но също така и литературното, документалното и филмовото наследство, чието опазване във връзка с трайното им присъствие в Europeana е преди и отвъд тяхното значение и добавена стойност, които могат да имат при реализацията на стратегически визии за развитие на Европа, основана на общи ценности.

Общото културно наследство и неговата приобщаваща способност

Общото културно наследство, разбирано доскоро и като споделено наследство, е вече проблематична категория в ЕС. Става въпрос за намаляване на споделената памет на Европа[183], която, макар да е общо минало, не е в достатъчна степен споделена от значителни части в обществата на страните членки на ЕС, като мигрантите са само най-видимата част от различни по своя характер и начин на действие групи и общности. Независимо от присъствието на общото културно наследство в чл. 167, т. 1 от ДФЕС много често то бива заменяно от понятия с по-широк обхват – като „Европейско културно наследство“ или „Културно наследство на Европа“, при това със съзнанието, че по този начин се „тестват“ приобщаващите и свързващите ни културни ценности, поставяйки на изпитание не само бъдещето на ЕС, но и устойчивото развитие на Европа.[184] Нещо повече – това става в условия на криза,

[183] Типичен пример в това отношение е постепенното заличаване на споделената памет за негативните последици от националсоциализма за обществата в Европа като обща основа на европейската интеграция, която не трябва да позволява неговото завръщане.

[184] Нека да не забравяме обаче, че съществуваха съвместни инициативи – като

чието преодоляване повече от всякога предполага споделеност на общи ценности и постигането на заедност при реализацията на стратегически визии за развитието на Европа.

Какви са причините за избягването на понятието „общо културно наследство на Европа“, както и неговото противопоставяне на културното многообразие и постепенна подмяна с понятия като „Европейско културно наследство“ или „Културно наследство на Европа“? Как това ни прави повече и по-добри европейци с идентичност, изградена чрез образование и култура, предвид постигнатото на срещата в Гьотеборг през 2017 г. и Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура (COM/2017/0673 окончателен)?

Преобладаващото разбиране на общото културно наследство е свързано със съвкупността от наследства на страните членки, чиято различност до голяма степен обезсмисля използването на коментираното понятие. Европейският съюз трябва да подкрепя, координира и допълва с действия и инициативи страните членки (чл. 6, буква „в“ от ДФЕС), като не се намесва в политиките в областта на културното наследство на национално равнище, за да не унифицира националните и регионалните културни различия, мислени като „разнообразие на неговите култури“, съгласно чл. 167, т. 4 от ДФЕС. Тази визия обаче е неизпълнима не само от икономическа и финансова гледна точка, предполагайки наличието на значителен финансов ресурс за опазване на многообразието от наследства в Европа, но и от политическа гледна точка предвид ограничената компетентност на ЕС в областта на културата и в частност на културното наследство (чл. 6, буква „в“ от ДФЕС). Внимателният анализ на чл. 167, т. 1 от ДФЕС показва, че ЕС има мандат да „извежда на преден план общото културно наследство“ като обаче „опазва и закриля“ наследството, което е от „европейско значение“ (чл. 167, т. 2 от ДФЕС), а не съвкупността от наследства на страните членки, каквито действия, макар и свързани само с подкрепа, координация и допълване, са финансово непосилни и в известен смисъл неправомерни с оглед спазването на принципа на субсидиарност във връзка с ограничената компетентност на ЕС в областта на културата и в

например „Европа, общо наследство“, които поставяха и популяризираха в различни формати общото наследство.

частност на културното наследство (чл. 6, буква „в“ от ДФЕС). Причината е в разбирането на общото културно наследство като съвкупност от наследства на страните членки, което е мислено като синоним на понятие с по-широк обхват – Европейско културно наследство. То не изисква нищо повече от това съответното културно наследство да е на страна в рамките на континента Европа, избягвайки да се отговори по този начин на предизвикателствата, пред които е изправен ЕС. В тази връзка трябва да се посочи, че дори „обичайните заподозрени“ за общо културно наследство на Европа, като наследството на Римската цивилизация и християнството, вече не се споменават, независимо от споделянето на общи политически ценности като върховенство на закона, спазване на основните човешки права, както и на свободата на изразяване, които могат да се третират и като общо наследство на Европа от типа „legacy“.

Какво обаче би могло да се направи за общото културно наследство на Европа освен ограничаване на намесите от страна на ЕС в националните политики в областта на културата – и в частност на културното наследство, до действия, свързани с тяхната подкрепа, координация и допълване, съгласно чл. 6, буква „в“ от ДФЕС?

Необходимо е да се промени разбирането за него и от съвкупност от наследства на страните членки на ЕС, то да се възприема и съответно финансира само в частта на общите културни ценности – носители на памет, които свързват и приобщават обществата в Европа и в този смисъл са от „европейско значение“ (чл. 167, т. 2 от ДФЕС). Тази интерпретация оправдава действията, свързани с подкрепа, координация и допълване на националните политики в областта на културното наследство (чл. 6, буква „в“ от ДФЕС), когато те са насочени преди всичко и най-вече към идентифицирането, опазването и закрилата на носители на памет, които ни свързват и приобщават и поради тази причина са третирани като общо културно наследство с „европейско значение“. Това могат да бъдат исторически личности или обекти, тематични културни маршрути и дори културни ландшафти, намиращи се в различни страни и на различни равнища, както и в различни области на компетентност, които обаче имат приобщаваща способност като носители на памет. В това отношение общото културно наследство би могло да се превърне в източник на вдъхновение, приобщаване и идентичност като част от културното наследство на Европа.

Иначе казано, необходимо е приобщаване на основата на споделяне на общи културни ценности, някои от които са и носители на памет и в това си качество могат да се превърнат в общо културно наследство като част от културното наследство на Европа. В този смисъл общото културно наследство е повод за постигането на заедност чрез формирането на общност на основата на общи и споделени културни ценности – носители на памет със силна приобщаваща способност отвъд различията в националните и регионалните наследства като източник на национално и регионално разнообразие, което ЕС „зачита и развива“ като „разнообразие на неговите култури“, съгласно чл. 167, т. 4 от ДФЕС. Това предполага извеждането на преден план на общо културно наследство с европейско значение в политиките на ЕС чрез широкообхватна концепция, която включва осъществяването на политики, програми и решения на различни равнища в областите от изключителна компетентност на ЕС (чл. 3 от ДФЕС)[185], както и в такива със споделена (чл. 4 от ДФЕС) и ограничена/подкрепяща националните политики компетентност (чл. 6 от ДФЕС).[186]

В същия смисъл е и изказването на еврокомисаря по образованието, културата, младежта и спорта Тибор Наврачич на неформалния съвет на министрите на културата от ЕС, проведен в София на 28.02.2018 г. Според него „културата е силен инструмент“, който не функционира в изолация и предполага при „формирането на бъдещия ни дневен ред ние да се фокусираме не само върху подкрепа за културата, но и да гле-

[185] Така например при осъществяването на обща търговска политика би могло да се помисли за преференциални условия по отношение на стоки, които представят или популяризират общо културно наследство на Европа с оглед на неговата способност да свързва и приобщава индивиди и общности от страни членки на ЕС. Интересен пример в това отношение е данъчната политика и различните ставки на ДДС върху книгите на национално равнище – общи, намалени или нулеви (като например тази в Швеция). Това актуално състояние, което предизвиква масови протести в страните членки, би могло да се промени на европейско равнище, като се направи първа стъпка с предлагането на преференциална данъчна ставка (намалена или нулева) при облагането на книги, представящи или популяризиращи общо културно наследство на Европа.

[186] Основани на подобно разбиране са изработените в рамките на Българското председателство на Съвета на ЕС Заключения на Съвета относно извеждането на преден план на културното наследство в политиките на ЕС (ОВ С 196, 8.6.2018 г.), които имат претенцията да предлагат нова стратегическа визия и подход за опазване и социализация не само на общото културно наследство на Европа, но и на културното наследство на страните членки на ЕС.

даме по-голямата картина. Трябва да имаме предвид връзките между културата и други политики, като например социалните политики или регионалното развитие. Необходимо е да създадем връзки, да намерим синергия с работата, която се извършва в тези политики, да подсилим икономиките, да генерираме увеличение на работни места, да подпомогнем международните ни връзки".[187]

Области на компетентност и равнища на интеграция

Културата обаче попада в областта с ограничена компетентност на ЕС, който би могъл „*да предприема действия за подкрепа, координиране и допълване*" на политиките на страните членки на национално равнище, съгласно чл. 6, буква „в" от ДФЕС. Макар и недостатъчна за цялостното постигане на поставените цели, тази ограничена компетентност позволява на ЕС, при спазване на принципа на субсидиарност, да насърчава и приканва страните членки за приемането на решения и мерки в своите политики на национално равнище, чрез които идентифицира, приоритизира и подкрепя общото културно наследство на Европа, като изявява и развива неговата приобщаваща способност. Това би могло да става не само с общоевропейски програми и инициативи като „Европейска столица на културата", „Европейски дни на наследството", „Европейски знак за наследството", „Европейска година на културното наследство" – 2018[188], но и чрез идентификация, номинация и подкрепа на представянето на исторически личности, обекти и събития с „европейско значение" на национално равнище, чиито приобщаващи и свързващи ни ценности могат да се третират като общо културно наследство на Европа.[189]

---

[187] Повече информация би могло да се намери на следния адрес: <http://mc.government.bg/newsn.php?n=6382&i=1>

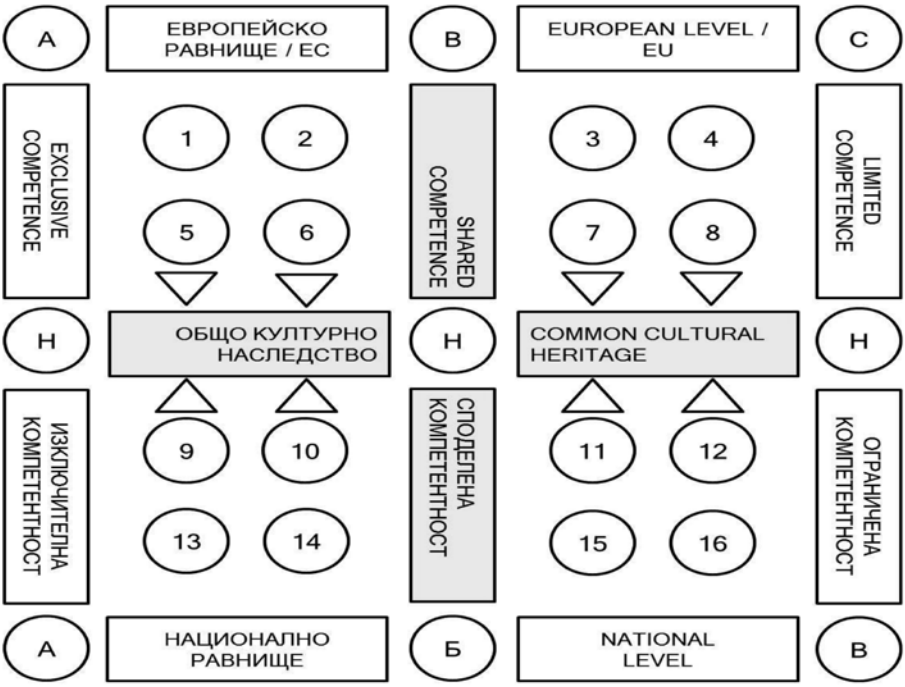
[188] OB L 131, 20.05.2017, 1–9.

[189] Така например културното наследство на Римската цивилизация би могло да се превърне в тематична област за проектирането и реализацията на Европейски културни маршрути, заедно със съпътстващи ги културни събития и програми, които свързват страните членки на ЕС на основата на общото и споделено културно наследство на Древен Рим, чиито материални следи могат да бъдат открити в почти всички части на континента Европа – независимо от винаги наличните регионални особености и употреби, които показват различни негови лица и състояния като част от многообразието от култури и ценности в рамките на Римската цивилизация.

Какво би могло да се направи в останалите области на компетентност?

Ако представеното до този момент включва европейското и националното равнища, както и действията, които определят ограничената компетентност на ЕС, съгласно чл. 6, буква „в“ от ДФЕС, трябва да се посочи, че неизследвани по отношение на перспективите за интеграция на културното наследство остават секторите в областите със споделена (чл. 4 от ДФЕС) и изключителна компетентност на ЕС (чл. 3 от ДФЕС). Това предполага *хоризонтална и вертикална интеграция на културното наследство*, осъществявани чрез политики и програми на различни равнища и области на компетентност на ЕС при спазване на принципа на субсидиарност и отчитане на особеностите и предназначението на всеки от секторите с оглед постигането на взаимна полезност. Трите области на компетентност на ЕС са стълбовете, пресичани от националното и европейското равнища, както и от общото културно наследство на Европа, чиито носители на памет могат да бъдат идентифицирани и организирани чрез различни форми на изразяване на всяко от коментираните равнища, но също така могат да бъдат и опосредствано прехвърляни чрез политики и програми като израз на хоризонтална интеграция в секторите от различните области на компетентност на ЕС. Това става, когато части и форми от културното наследство биват интегрирани в политиките и програмите на конкретния сектор, който е част от съответна област на компетентност на ЕС. Тази своеобразна *инфраструктура на хоризонталната и вертикалната интеграция* е представена чрез Фигура № 1. Поставените в кръг цифри са културни ценности – носители на памет, които могат да бъдат идентифицирани като общо културно наследство, както на европейско, така и на национално равнище, за да бъдат насочени впоследствие към някоя от областите на компетентност на ЕС с оглед на съотносимостта на предприеманите действия към конкретна политика.

Фигура № 1
Инфраструктура на хоризонталната и вертикалната интеграция



Регионалното развитие и социалната политика са секторите, които най-често са използвани като примери за потенциална интеграция на културно наследство. Необходимо е да се посочи, че коментираните сектори биха могли да се третират като част от споделената със страните членки компетентност на ЕС, доколкото тя се отнася до сектори, които не са посочени в чл. 3 и 6, съгласно чл. 4, т. 1 от ДФЕС, а социалната политика е изрично вписана в чл. 4, т. 2, буква „б“ от ДФЕС. Ако обърнем специално внимание на *хоризонталната интеграция на културното наследство в политиките за регионално развитие*, ще трябва да посочим, че опосредствано от мерките и приоритетите на съответните програми и политики, то се премества от ограничената в споделената със страните членки компетентност на ЕС. Този процес би могъл да бъде последван и от вертикална интеграция в съответните оперативни програми на национално равнище, съгласувани с компетентните органи на ЕС. Цената на подобна хоризонтална и след това вертикална интеграция обаче много често е загубата на автентичност

поради неравнопоставено третиране на културното наследство за целите на регионалната политика на национално и европейско равнище и неговото подчиняване на мерките и стандартите на съответните оперативни програми и структурни фондове на ЕС.

Така например в Република България културното наследство опосредствано присъстваше в приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“ на предишната оперативна програма „Регионално развитие“, както и в приоритетна ос 6 „Регионален туризъм“ и тематична цел 6с „Съхраняване, опазване, популяризиране и развитие на природното и културното наследство“ – и по-конкретно цел 1 „Повишаване на туристическото предлагане на паметници на културата от национално и световно значение“ на сега действащата Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020[190]. Това включва и общото културно наследство. Стигна се до сериозно недоволство на професионалните общности от начина на третиране на културното наследство не само от изпълнителите на проекти, но и от стандартите и критериите за отчитане на извършената дейност, които не бяха съобразени с особеностите на опазването и социализацията на носителите на памет. Закономерно следствие от коментираното състояние са основателните критики за неравнопоставено третиране на културното наследство в процеса на неговата интеграция в политиките на национално равнище при усвояването на средства от оперативните програми на ЕС.[191]

Преодоляването на идентифицираните дефицити, които имат системен характер с оглед на настъпилите след това разкрития за неправомерно използвани финансови средства на ЕС по други програми, изисква не само *равнопоставено третиране на културното наследство*, изразяващо се в реципрочно отношение от страна на представителите на секторите, в които то се включва/интегрира/мейнстриймва при отчитане на неговата ценност като източник на споделена памет, приобщаване и идентичност, но и *интегрирано управление с активното участие на професионални и местни общности* при изработва-

[190] Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 [онлайн]. – В: Министерство на регионалното развитие и благоустройството. [Прегледан 7.03.2018]. Достъпно от: https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434963186.pdf

[191] Кабаков, И. Виновни ли са оперативните програми за състоянието на културата? – В: През призмата на информационната наука. Сборник, посветен на 70-годишния юбилей на доц. д-р Нина Шуманова. София: УИ Св. Климент Охридски,: 2016, с. 299 – 307.

нето на стратегии и политики за неговото опазване, социализация и валоризация (participatory governance).[192] Това е най-добрата гаранция за (о)смислено присъствие на културното наследство в дневния ред на съвременните общества като част от техните политики и програми за устойчиво развитие.

Ускоряването на коментираните процеси предполага изработването и реализацията на *стратегия за интегрирано управление на културата*, която „вписва“ културата и културното наследство в дневния ред на обществото чрез техните равнопоставени взаимодействия с различни социални системи и политики. Предполагаемият ефект е осигуряването допълнително на приблизително същия размер на финансиране, с какъвто разполага в момента културата като самостоятелен сектор, ако го използваме като количествен индикатор за полезност. Включването на културата в различни мерки и дейности на национално равнище, представляващи стратегически и политически приоритети и цели на органи и организации в рамките на централната и местната изпълнителни власти, предполага обаче не само интегриран подход, но и *интегрирано управление на културата*.[193] Най-вероятно подобен ефект като този на национално равнище би могъл да се очаква и при хоризонталната и вертикалната интеграция на общото културно наследство в политиките на ЕС.

В заключение трябва да се посочи, че Европа е силна със своите общи и споделени ценности и наследство, които поставят стабилна основа за нейното развитие и лидерство в съвременния глобализиран свят. Когато те бъдат разколебани, Европа започва да се превръща от глобална в регионална сила поради отсъствието на стабилна основа, която да ѝ позволи да разгърне своите силни страни и предимства, съобразени с интересите и особености на страните членки на ЕС. В момента от изключително значение е да бъдат преодолени опасенията, че ЕС

[192] В Заключенията на Съвета относно основано на участието управление на културното наследство страните членки се приканват „да разработят рамки за управление на много равнища и с участието на множество заинтересовани страни, които отчитат културното наследство като споделен ресурс, чрез засилване на връзките между местните, регионалните, националните и европейските равнища на управление на културното наследство, при надлежно спазване на принципа на субсидиарност, така че се предвиждат ползи за хората на всички равнища“ (ОВ С 463, 23.12.2014: 2).

[193] Кабаков, И. Интегрирано управление на културата. София: УИ Св. Климент Охридски, 2017.

има идеология, но няма идентичност, която да позволи реализацията на политики в неговата външна среда на основата на общи и споделени ценности и послания, приобщаващи към тях не само страните членки, но и останалия свят. В този смисъл идентичността е преди всичко общи ценности и споделени практики на заедност и солидарност, изградени през години на кризи и възходи, каквито в най-голяма степен ни предлага общото културно наследство като споделена част от културното наследство на Европа, която не премахва различията на националните и регионалните култури и наследства, придаващи разнообразие, плътност и дълбочина на предприеманите инициативи.

Библиография

Договор за функционирането на ЕС (ДФЕС) (ОВ С 326, 26.10.2012 г.).

Заключения на Съвета относно извеждането на преден план на културното наследство в политиките на ЕС (ОВ С 196, 8.6.2018 г.).

Заключения на Съвета относно основано на участието управление на културното наследство (ОВ С 463, 23.12.2014: 2).

Кабаков, И. Виновни ли са оперативните програми за състоянието на културата? – В: През призмата на информационната наука. Сборник, посветен на 70-годишния юбилей на доц. д-р Нина Шуманова. София: УИ Св. Климент Охридски, 2016, с. 299 – 307.

Кабаков, И. Интегрирано управление на културата. София: УИ Св. Климент Охридски. 2017.

Министър Боил Банов: За утвърждаване на културните политики като един от основните двигатели на Европейския проект е необходимо достатъчно финансиране. [онлайн]. – В: Министерство на културата, [Прегледан 7.03.2018]. Достъпно от: http://mc.government.bg/newsn.php?n=6382&i=1

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 [онлайн]. – В: Министерство на регионалното развитие и благоустройството, [Прегледан 7.03.2018]. Достъпно от: https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434963186.pdf

Решение № 864/2017/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17.05.2017 година относно Европейска година на културното наследство ОВ L 131, 20.05.2017, 1–9.

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура – COM/2017/0673 окончателен.

Тимерманс, Ф. Ако сме влюбени в митологичното минало, ще пропуснем възможностите за бъдещето. – В: Дневник [онлайн]. 22.01.2018 [прегледан 27.01.2018]. https://www.dnevnik.bg/evropa/2018/01/22/3116424_timermans_ako_sme_vljubeni_v_mitologichnoto_minalo/

CULTURE AND EU'S SUSTAINABILITY

Prof. Dr. Wang Xiaohai
Guangdong University of Foreign Studies,
Guangzhou, 510420, P. R. China

Abstract

The EU now is indulged in a multitude of challenges and crises. Member States such as France, Germany and Italy are suffering from their internal problems, e.g., immigration, failure in general election, financial problems and so forth. The sustainability of the EU is at stake. It is believed by many scholars that the European integration is a multi-dimensional process, involving economic, political, social and cultural dimensions. A "culturally deficit project of integration" is fragile. This paper probes into the role of culture played in the process of European integration and the importance of culture in the context of the current crises faced by the EU. To keep the EU sustainable, culture should not be ignored because culture is the 'glue' that joints the Member States together and the 'lubricant' that keeps the European integration moving forward smoothly.

Keywords

culture; sustainability; crisis; EU; European integration

There is a famous saying in ancient Chinese: "Yi Li Jiao Zhe, Li Qiong Ze San". It means that those who make friends with each other for economic benefits will be dissolved when there're no benefits anymore. In the short run, in order to achieve common interests, different countries can quickly form a bloc. If there is unfairness or conflict in the distribution of benefits, such groups or organizations will immediately show their vulnerability. Their future will turn out to be uncertain and unpredictable, and they may even face the risk of disintegration. The European Union, an 'organization' comprising 28 Member States at present, is the outcome of the European integration process, which started in the economic field and gradually 'over-

flowed' into the other fields. Now, the EU is indulged in a multiple of challenges from both inside and outside, and its future is full of great uncertainty. However, the European Union is different from other organizations in which culture plays a larger role in connecting the European countries to one another. If we treat the EU as an organism, then its economy is like the flesh of the whole body, politics is like the brain, and culture is like the 'bones and muscles' connecting all parts of the body, playing the role of a 'lubricant' maintaining the continuous operation of the organism. In this way it reveals the resilience of the EU. This paper explores the relationship between culture and integration, by drawing on the concept of sustainability from other disciplines, and also tackles the problem of sustainable development of the EU from a system point of view.

The relationship between culture and integration

Regarding the relationship between culture and integration, there are different and even competing views. Some of the political leaders and scholars argue that there is a very strong and positive connection between the two. It is widely believed that Jean Monnet, the founding father of the European Integration, said the following words toward the end of his life: "If I had the opportunity of starting again the integration process from scratch, perhaps it would be more efficient if it was started by cultural integration. The unification of Europe and the integration of culture together." (Sassatelli, 2009, p. 46) Though it is an assumption, it reflects the critical position of culture in promoting the European integration at the bottom of Jean Monnet's heart. Harvard University professor Huntington holds positive views on the role played by culture in the process of integration as well. "International organizations based on states with cultural commonality, such as the European Union, are far more successful than those that attempt to transcend cultures." (Huntington, 2003, p. 28) With or without culture, it matters to the success or failure of international organizations. Huntington has even more on this issue. "Military alliances and economic associations require cooperation among their members, cooperation depends on trust, and trust most easily springs from common values and culture." (Huntington, 2003, p. 131) Here, we see that shared culture and values can generate trust, a necessary condition for cooperation, which forms the basis for any regional blocs. Huntington further expounds the effectiveness of a single civilizational organization and a multicivilizational one. "While age and purpose also play

a role, the overall effectiveness of regional organizations generally varies inversely with the civilizational diversity of their membership" (Huntington, 2003, p.131). He draws a conclusion that single civilization organizations do more things and are more successful than multicivilizational organizations. This is true of both political and security organizations, on the one hand, and economic organizations, on the other. The concrete example is ASEAN, a multicivilizational organization in Asia, which only in 1992 began to move toward a free trade area (Huntington, 2003, p. 131), slower development made as it is compared with the EU.

Unlike the positive stances, there are scholars, however, who believe that culture is usually not associated with integration (Samson, 2006). The literature published on the European integration before 2000 proved this assertion to some extent. Scholars like Castells (1998) and Delanty (2000a) divided the European integration process into three main historical phases, which are interpreted by Castells (1998, p.332) as "three outbursts of political initiatives and institution-building". They are the 1950s, the 1980s and the 1990s. Though lasting about half a century long, the first feature in common shared by the three stages is that "the goal was primarily political, and the means to reach this goal were, mainly, economic measures" (Castells, 1998, p.332). The second common feature is that culture is left aside.

The first phase of 1950s, as Delanty (2000a, p.109) called it, is a period of "rescuing the nation-state". The launch of the European integration process made the European countries avoid a collapse, meanwhile it strengthened their existence as nation-states (Milward, 1992) as a matter of fact. The initial goal of the European integration was to pool the European countries together so as to prevent war and armed conflicts. This was a peacekeeping and an economic phase where nation-states were mainly concerned with pragmatic cooperation (Samson, 2006). Culture did not come into the sight of the founding fathers of the EC.

The second phase started in the 1980s. It was a time when "political steering now moved to centre stage" (Delanty, 2000a, p.109). The legal and administrative integration was increased during this stage. In other words, the question of interdependence based on legal and administrative integration took over the question of cooperation from the previous stage of integration. (Samson, 2006) What should be highlighted is that in the EU documents during this phase culture and identity appeared as key dimensions of European integration (Shore, 2000). Questions of culture such as shared history, common language, and religion became prominent.

The early 1990s turned a new page of the European integration. The EU was established when the Maastricht Treaty came into force in 1993. The European integration process expanded from the spheres of economics and politics into social integration, though in its early stages.

After 2000, especially since 2008, the economic crises hit Europe. The overall development of European integration has stagnated. What's more, a series of challenges and crises have popped up. The economic and political impetus for integration has been reduced. The European Union has come to a crossroad: whether it will still be kept together or broken apart. The future of Europe has become uncertain, making the sustainability of the EU at stake.

Sustainability: concepts, features and approaches

European integration is a multi-dimensional process, involving economical, political and cultural dimensions, among which a balance should be kept. Therefore, a system view is needed. The concept of sustainability can provide us with some illuminating ideas.

Originally, the term of 'sustainability' derives from forestry, fisheries, and groundwater. The concept of sustainability explores the relationship among economic development, environmental quality, and social equity. Generally speaking, it bridges the gap between development and environment. (Rogers, Kazi & John, 2008)

The concept of sustainability has been evolving since 1972. In that year, the international community first discussed the connection between quality of life and environmental quality at the UN Conference on the Human Environment in Stockholm. Almost 15 years later, in 1987, the term "sustainable development" was defined as "development that can meet the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (Rogers, Kazi, & John, 2008, p.42) This definition places great emphasis on balancing the economic and social needs of the people with the regenerative capacity of the natural environment. Therefore, sustainable development is a dynamic process of change. The following factors, such as the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change, should be made consistent with future as well as present needs. (Rogers, Kazi & John, 2008)

Sustainable development involves three dimensions: economic, environmental, and social. They are used to measure the success of a particular de-

velopment program or project. In order to obtain sustainable outcomes, we should give each component equal attention. This balance becomes obvious when each component is examined individually. (Rogers, Kazi & John, 2008)

1) The economic approach: Maximize income while maintaining constant or increasing stock of capital. The core idea of sustainability is that current decisions should not impair the prospects for maintaining or improving future living standards. (Repetto, 1986) The implied meaning is that our economic systems should be managed so that we can live off the dividends of our resources. (Rogers, Kazi, & John, 2008)

2) The ecological approach: Maintain the resilience and robustness of biological and physical systems. The term "sustainable development" suggests that the lessons of ecology can, and should be applied to economic processes. (Redclift, 1987) It encompasses the ideas in the World Conservation Strategy, providing an environmental rationale through which the claims of development to improve the quality of life can be challenged and tested. (Rogers, Kazi, & John, 2008)

3) The socio-cultural approach: Maintain the stability of social and cultural systems. Sustainable economic development is directly concerned with increasing the standard of living of the poor, which can be measured in terms of increased food, real income, education, health care, water supply, sanitation, and only indirectly concerned with economic growth at the aggregate. (Barbier, 1987; Rogers, Kazi, & John, 2008)

In general, 'sustainability' refers to a process or state that can be sustained for a long time. The sustainability of human society consists of three interrelated and inseparable parts: ecological, economic and social sustainability. For researchers in the field of European integration, what we can learn from sustainable development is that a heuristic view should be developed. Economic, political and culture, each has its own role to play in the integration process. They're like the legs that support the table. When any of them is removed, it will lead to the imbalance and even collapse of the system. Compared with economic and political factors, cultural factor came to be a later realized factor. However, its role should be strengthened as the others'.

Meanings and functions of culture

Culture is one of the few words which are the most difficult to define in any languages, though it has been studied for centuries. So far no consensus has been reached concerning the definition in the academic world. That is

why to some degree the mainstream integration theory has not paid much attention to culture.

To the EU, the concept of culture has been used in the official documents since 1980s, as an important dimension to the process of European integration. Barzanti (1992) argues that the cultural dimension is becoming an increasingly crucial means of giving effect to policies seeking to fasten a Union of the European peoples founded on the consciousness of sharing a common heritage of ideas and values. But one problem with Barzanti's idea is that common history and cultural traditions are often going to be exclusive and incompatible in a definition of culture because parts of identity and history evolve in complex terms with neighbours. (Samson, 2006)

After 2000, in the works of scholars of European integration (Rosamond, 2000; Hix and Goetz, 2000; Hooghe and Marks, 2001; Jachtenfuchs, 2001), they began to realize that culture and European integration had something little in common. However, much of their analysis of the cultural dimension of integration concentrated on the EU's cultural policies and on the dynamics and mechanisms of cultural policy-making (Meinhof and Triandafyllidou, 2006; McGuigan, 2004; Flood and Kevin, 2005), as a result of the fact that the term 'culture' is mainly understood as institutions, such as museums, libraries, and theatres. This is a narrower sense of culture.

Etymologically, the term 'culture' derives from the Latin word *cultura.* This conception restricts culture to dissemination of fine art, opera, poetry, theatre and so on. Edward Taylor, the British anthropologist, defined culture in his book *Primitive Culture* as a complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society. It is likely that Taylor thought of culture in terms of social evolution. As a particular way of life among people or community, culture is so defined as relating to groups that opens the door to the study of cultural integration because, since societies are by definition groups, the culture metaphor can also be applied to societies. (Samson, 2006)

In the field of research on culture, there are hundreds of definitions of culture given by scholars from different disciplines (Kroeber & Clyde, 1952). When regarded as a normative model (Samson, 2006), culture has something to do with universal values of democracy, freedoms and universal human culture. This is what makes it difficult to distinguish European culture from other cultures. This definition of culture is somehow related to the notion of 'civilization'. Delanty (2000a) criticizes a definition of culture based on value consensus, arguing that culture is rather conflictual and, cul-

ture leads to fragmentation. Delanty puts forward an alternative model of culture that he calls cultural pluralization as opposed to cultural cohesion.

Culture can also be seen as a medium of communication (Samson, 2006; Eder, 2001; Brague, 2002; Delanty, 2003; Bauman, 2004), as something uncertain, non-fixed, and that keeps questioning. Culture is what people communicate through language and symbols.

'Culture as social construction' (Samson, 2006) is derived from Clifford Geertz's definition of culture: "man is an animal suspended in webs of significance he himself has spun, I take culture to be those webs, and the analysis of it to be therefore not an experimental science in search of law but an interpretative one in search of meaning" (Geertz, 1973, p.5). Geertz sees culture in a societal context where values, ideologies and the way people behave differ from individual to individual. Society is defined as any community of people with common interests, values and aims. This symbolic-interpretative approach starts from the assumption that cultures are socially constructed realities. (Samson, 2006)

Culture and EU's sustainability

To a significant extent culture has no clearly defined role in the study of European integration. (Samson, 2006) However, scholars have begun to debate whether culture should be included or not when we discuss the process of European integration. In European Union studies, Castells (1996) and Melucci (1996) came to realize the need of association of European integration with culture. It is also regarded as a way to respect the diversity of European cultures. Delanty (2000a, p.114) argued that European integration lacks a cultural dimension comparable to that of nation states. Castoriadis (1987) believes that the cultural dimension is as important as the economic one for understanding and transforming society. This dimension expands to questions of identity (Samson, 2006). Bekemans (1990) argues that economic reasons to develop the European integration are too narrow aims to put forward the process. Smelser and Alexander (1999) suggest that culture is more integrative than some might think. Others (Samson, 2006) insist that there is a crisis of identity and culture in Europe. One reason is that there're no clear definitions of concepts such as Europe and European identity, and another reason is that disproportionate attention is given to cultural aspects of European integration.

More discussions on cultural aspects of integration have become visible in the field of cultural politics. De Witte was among the first to call for no separation between economic and cultural spheres of European integration. De Witte (1990, p. 205) argues that "one must recognize that a separation of the economic and cultural spheres is becoming increasingly artificial".

Cris Shore (2000) includes different aspects of cultural politics of European integration in his book. Though the author is rather sceptical about the process of European integration, Shore offers a debate on cultural aspects of the integration process. Utilizing an anthropological approach based on ethnographic research among EU officials and politicians in Brussels, Shore explores the cultural aspects of EU integration – for instance, the creation of the European nation-state, symbols of Europe, citizenship, single currency, the organizational culture of the Commission, and the key actors in promoting the vision of a common European consciousness and culture.

The EU's sustainability needs a system view, that is, the economic, political and cultural dimensions should be given equal attention. Culture has different meanings and plays different functions. The most typical feature of European culture is its diversity and, meanwhile, it has got its unity as well. Historically, cultural factors were the spiritual foundation of European integration. In the process of European integration, the European Commission has developed various policies to promote the construction of European Identity, so that the 'unifying force' (Huntington, 2003) of culture could be realized. The efforts made by the EU include the multilingualism policy, culture policy, 'European Dimension' embedded in the education policies. Huntington (2003) proposes that 'countries with cultural affinities cooperate economically and politically', so that hopefully the European integration could go further.

Conclusion

This paper investigates the role of culture played in the European integration process. To keep the European integration as a sustainable development, a system view is necessary. First, as a multi-dimensional process, the economic, political and cultural dimensions should be kept in balance when the European integration is pushed forward. No dimension should be neglected. Second, compared with other factors, the cultural factor, the issue of European identity, is more difficult to construct than others. It needs further promotion from the EU's side. In the long run, culture is complementary to

political and economic factors and plays a guiding, consolidating and developing role in European integration.

Bibliography

Barbier, E. (1987). The concept of sustainable development. *Environmental Conservation*, 14(2).

Barzanti, R. (1992). *Draft report on 'New Prospects for Community Cultural Action'*. EN/PR/210/210674. Brussels: European Parliament.

Bauman, Z. (2004). *Europe*. Cambridge: Polity.

Brague, R. (2002). *Eccentric culture: A theory of western civilization*. South Bend, IN: St. Augustine's Press.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.

Castells, M. (1998). *End of Millennium, The Information Age: economy, society and culture, Volume 3*. Oxford: Blackwell.

Castoriadis, C. (1987). *The imaginary institution of society*. Cambridge: Polity.

De Witte, Bruno (1990). Cultural linkages. In W. Wallace (ed.) *The dynamics of European Integration.* London: Pinter.

Delanty, G. (2000a). *Citizenship in a global age: society, culture, politics*. Buckingham: Open University Press.

Delanty, G. (2000b). Social Integration and Europeanization: The myth of cultural cohesion. In Robert Harmsen & Thomas M. Wilson (Eds), *Europeanization: institutions, identities and citizenship*. Amsterdam: Atlanta.

Delanty, G. (2003). Is there a European Identity? *Global Dialogue*, 5 (3-4), 76-86.

Eder, K. (2001). Integration through culture? The paradox of the search for a European Identity. In Klaus Eder & Bernhard Giesen, *European citizenship: national legacies and transnational projects*. Oxford: Oxford University Press.

Flood, P., & Kevin, D. (Eds). (2005). *media and cultural policy in the enlarged European Union*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Geertz, C. (1973). *Interpretations of cultures*. New York: Basic Books.

Hix, S., & Goetz, K. H. (2000). *Introduction: European Integration and National Political Systems*. West European Politics, 23 (4), 1-26.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Huntington, S. P. (2003). *The clash of civilizations and the remaking of world order.* New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Jachtenfuchs, M. (2001). The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies, 39 (2)*, 245-64.

Kroeber, A. L., & Clyde, K. (1952). *Culture: A critical review of concepts and definitions*. Cambridge, MA: The Harvard University Printing Office.

McGuigan, J. (2004). *Rethinking cultural policy*. Buckingham: Open University Press.

Meinhof, U. H., & Triandafyllidou, A. (Eds.). (2006). *Transcultural Europe: cultural policy in a changing Europe*. Palgrave Macmillan.

Melucci, A. (1996). *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
Milward, A. (1992). *The European rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
Redclift, M. R. (1987). *Sustainable development: exploring the contradictions*. London: Methuen.
Repetto, R. C. (1986). *World enough and time: successful strategies for resource management*. New Haven, CT: Yale University Press.
Rogers, P. P., Kazi, F. J., & John, A. B. (2008). *An introduction to sustainable development*. Glen Educational Foundation, Inc.
Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.
Samson, R. (2006). *The cultural integration model and European transformation: The case of Romania*. PhD Dissertation paper, Copenhagen Business School.
Sassatelli, M. (2009). *Becoming Europeans: Cultural identity and cultural policies*. Palgrave Macmillan.
Shore, C. (2000). *Building Europe --- The cultural politics of European Integration*. London: Routledge.
Smelser, N., & Alexander, J. (Eds). (1999). *Diversity and its discontents: Cultural conflict and common ground in contemporary American society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

TO HAVE OR TO BE
TRACING EUROPEAN HERITAGE – THE PERMEATION OF CULTURES

Prof. Slavenko Grgurević, PhD
Eurobalkan Association for Research and Development,
Serbia

Abstract

On the verge of the third millennium, the all encompassing diversity and hyperconnectivity which unconditionally surpass standard forms and hierarchical structures are the main characteristics of a changing world. That which has been created through centuries is becoming the collective heritage of humankind thanks to the transference of inventions, ideas, information, products and technology from one civilization to another. The subsistence of humankind asks the question "to have or to be", a note for everyone who searches for the truth and the meaning of existence in their individual choices or collective predication. That is in the essence of the creation and development of the European idea, its identity and continuity. The dominant values of the European culture have never been of sole significance. Instead, both those values and their counterparts are significant. The encounter, fruitful for diversification, antagonisms, competition and complements, is important for the creation and development of the European culture. Its essence is in dialogues and critical rationality contrary to taboos and imposed solutions. That's not Eurocentrism, but the opulence of diversity which is in the essence of the individual's spirit and fate. That is where the strength, sustainability and universality of the European idea lie.

Key word

Europe, culture, diversity, heritage, future.

Introduction

In the shadow of conflicts, conquests and the destruction of war, motivated by larceny and the desire for domination, which have marked the history of the mankind, cultures have permeated and built bridges across civilizations, therefore connecting them.

Far from the ecstasy of the conflicts of interest and civilizations, the history of the world has noted the tenuous webs of cultural heritage of different peoples: the expansion of Christianity through Europe during the time of the Roman empire, the introduction of scientific ideas during the Umayyad conquest of North Africa and Southern Europe (in particular, Spain) and the establishing of trade between Europe, Japan and China in the 19th century.

With time, through building its integrity on the permeation of diverse cultures, Europe has become the synonym for societal pluralism, conflict and complexity. With all difficulty, Europe has proven that the diversity of race, ethnicity and individuals isn't an obstacle to freedom and progress.

The embodiment of Europe's magnificent historical experience, contained in its openness towards all civilizations, has become the synonym of and the key to planetary progress, as the assumption of the others' experience cannot only protect one's own, but also enrich it with one's own. Compared to the ancient worlds, the European world has stood out through its enhanced care for the advancement of humanity. Great European thinkers (Husserl, Valery, Musil, Heidegger, Huxley, Sartre, Levinos, etc.) provided the meaning to the European world which rose above particular, local values and perspectives, towards the establishment of an all-encompassing, collective human world. Their dream of the Europeanization of humanity is a magnificent vision of a New World. The strength of Europe's humane dedication and tolerance, which has come from its own destructive experience, reassures everyone in contact with others and others different from themselves – to have a look at the source of spiritual wealth for themselves, for others and for their unity. Once we exchange the divisions and conflicts, effects of cultural diversity of the past, with awareness of a collective fate, we can get to a future of solidarity and existential certainty through the relativization of conflict sources of the past. Through the current confrontation of past diversity and antagonisms they can seem creative compared to those who experienced them first hand and to whom they were irreconcilable and, therefore, destructive. The experience of the European unity after WW2, which not only gives faith to the essence of European identity, but sets an example to the world, goes to

that end. Hence, with the great fears of today's populists, the great European thinkers' dream of Europeanization is becoming a reality.

Tracing European heritage – The permeation of cultures

1.Since the individual's departure from the cave the history of humankind has been marked by the transference of cultural advancement from one group to another – from one civilization to another. For instance, until recently paper and printing have been considered vital characteristics of Western civilization, even though they existed in China for centuries before being brought into Europe. The same goes for the magnetic compass, which enabled the development of grand inventions that brought the Western hemisphere into contact with the rest of the world. Mathematical concepts have made their way through the cultures. Trigonometry comes from Ancient Egypt and the numerical system used throughout today's world was created in India, although the Europeans call them Arabic numerals, as the Arabs were middlemen through whom the numerical system made its way into medieval Europe. Numerous works of classical Greek philosophy emerged in Arabic translations first, only to be translated into Latin or other spoken languages of Western Europe.

Many values associated with the cultural heritage of the Western civilization originated ***outside of it***, often in the Middle East or in Asia. For instance, chess originated in India, gunpowder comes from China and various mathematical concepts – from the Muslim world. The Muslim conquest of Spain (the Umayyad conquest of Hispania) in the 8th century made Spain the center from which scientific knowledge of astronomy, medicine, optics and geometry was spread into the Western Europe, as it was more advanced in the Mediterranean countries and in the East. Western Europe later experienced growth and established predominance in the domain of science and technology, built from the scientific foundation. Western science and technology started to spread throughout the world, not only in the USA or Australia, but to non-European cultures, with Japan being the most noticeable example.

The history of the trade of cultural advancement and its evolution into the collective heritage of humankind stands for more than cultural diversity. It means that certain cultural goods are not only diverse, but their mass usage points to the fact that they are ***better*** or more suitable to the individual's needs at various levels of the civilizational development. The fact that people, whether they are European, African, Asian or any other, have been willing to

leave their own cultural goods behind in order to replace them with others, originating from other cultures, proves that the trade has been ***more effective.*** Arabic numerals are not only different, but better from Roman numerals.

Cultural goods do not exist simply as marks of cultural identity that we nurture affection towards. Conversely, they exist in order to meet the individual's needs and to further the individual's goals. When they get overcome by the goods of a different culture, they get dismissed or remain in existence as curiosities, as is the case with Roman numerals.

Ideas, information, products and technologies aren't the only things that get transferred from one culture to another. The same goes for natural resources. Malaysia leads the world in cultivation of rubber trees, even though the rubber tree originally comes from Brazil. Most of the rice being produced in Africa comes from Asia, whilst African tobacco comes from the Western hemisphere. One of the largest exporters of wheat, Argentina, once has had to import this grain, as wheat has never grown on its soil. Hence, the claim that cultural diversity, from an international historical perspective, isn't a static image of differences, but a dynamic image of competition, where that which is better serves the fulfillment of the individual's needs, whereas the other one vanishes.

Manuscripts have once been the technology used to store knowledge and information. However, once those cultures became aware of Chinese parchment and the printing of books, which were more efficient and of lesser cost, manuscripts were completely suppressed. Books were not only ***different***, but ***better*** than manuscripts.

The previously used terminological and fundamental distinction of "diversity" and "efficiency" may cause the wrong approach of superiority and inferiority of certain cultures. It is apparent that certain products, skills, technologies, crops and intellectual concepts help to achieve certain developmental advancements more than others. Therefore, a culture as a whole needn't be compared to others in all aspects, nor should we claim that they remain in the same relations to each other throughout history. It is evident that cultural dominance has shifted over time. China has been far ahead of any European country in every domain for at least a thousand years and had the highest living standard in the world even at the end of the 16th century, and yet today it is a poor country with a vast potential for development. In truth, Europe has surpassed China in many domains over the last few centuries, but its potential for development will remain unfulfilled and unused without a path to the East. Similar rises and falls of nations and empires

were common in long periods of the history of the mankind (The Roman and Ottoman empires). However, although cultural leadership shifted, it was real during those periods and many of the things accomplished in the process contributed greatly to the possibilities of contemporary civilization. ***Competition in the field of culture isn't a fight to extinction, but the driving force of humanity and that which makes its survival certain.***

The history of the human society marks a series of examples which point to the fact that no isolated cultures thrived, whilst numerous cultures made historical progress after leaving isolation caused by outside influence. A classic example of this very situation is 19th-century Japan and a similar thing happened to 17th-century Scotland when this country provided the world with pioneers in numerous fields in a short historical period: David Hume in philosophy, Adam Smith in economy, Joseph Black in chemistry, Robert Adam in architecture, James Watt whose invention of the steam engine brought about a revolution in the transport industry. During this process, the Scots lost their language, but gained world domination in many fields which reflected on the quality of life of the population as a whole. Nevertheless, culture exists even in isolated societies which aren't surrounded by other cultures, but where the internal cohesion is strong (the Aboriginals).

One thing is for sure: cultures exist in order to serve the individual's vital and true practical interests – to put the society in order so that the continuation of the species could to ensured, to transfer the experiences gained strenuously and so that the new generations would be spared the expensive and uncertain learning processes, without trial and error. Even more now, as the humanity's cultural heritage at the current level of development is in direct correlation to its existence. Today, on the verge of the third millennium, the humanity has never been closer to the Armageddon. A thorough re-examination of the phenomenon of the humanity's development inevitably brings the demise of its true essence. For centuries, the dominant understanding of the essence of the human society's progress has been embodied in the idea of material progress and growth conceptualized in the same way has brought the world to the edge of self-destruction. That is the final end to the illusion about the supremacy of matter over humanity's spiritual development, and the hope for the survival of mankind at the same time.

2. "The Great Promise of Unlimited Progress – the promise of domination of nature, of material abundance, of the greatest happiness for the greatest number, and of unimpeded personal freedom – has sustained the hopes and faith of the generations since the beginning of the industrial age. To be

sure, our civilization began when the human race started taking active control of nature; but that control remained limited until the advent of the industrial age. With industrial progress, from the substitution of mechanical and then nuclear energy for animal and human energy to the substitution of the computer for the human mind, we could feel that we were on our way to unlimited production and, hence, unlimited consumption; that technique made us omnipotent; that science made us omniscient. We were on our way to becoming gods, supreme beings who could create a second world, using the natural world only as building blocks for our new creation" (Fromm 1984).

At the end of the industrial era, the failure of "The Great Promise" is evident – mankind has never been closer to self-destruction:

a) Unrestricted satisfaction of all desires is not conducive to well-being – prudence and spiritual development are the path to maximum pleasure;
b) The omnipotence of personal choice loses meaning in bureaucratic order and cybernetic vision of humanity's future;
c) The economic gap between rich and poor nations is ever widening;
d) The supremacy of technology over basic social responsibility developed ecological limitations which are a direct threat to the survival of nature and mankind.

"… Man has become a superman… But the superman with the superhuman power has not risen to the level of superhuman reason. To the degree to which his power grows he becomes more and more a poor man … It must shake up our conscience that we become all the more inhuman the more we grow into supermen …" (Fromm 1984).

Many great contemporary thinkers warn us in similar ways, yet are left without a thorough reaction from the public. It is as if the strongest of all instincts – the survival instinct – is out of reach of global social responsibility. Politics and business executives, where personal interest, larceny and greed overpower the survival interests of the community, do not allow much space or time for grand deliberation. Besides that, it seems that the inevitable shifts needed in order for the global community to survive require a drastic change and that people are less prepared to make sacrifices, even though the inertia of catastrophe grows ever greater. Historical warnings from the oldest "books of creation" of the importance of knowing the difference between having and being are in vain. The great teachers Buddha and Christ have put the alternative of these two ways of existence at the center of their teaching. Buddha teaches us not to lust over possessions if we want to achieve

the highest level of human development. Christ says: What will it profit a man if he gains the whole world, and loses his soul? The substance of their messages is the same – profusion is as evil as poverty and the point of the survival of mankind is to be plenty, not to have plenty. This is a great subject which poses much deliberation which can be brought down to a reminder of the importance of culture and the suiting of cultural heritage which has saved mankind from the moment when its ambition carried by greed made an illusion of superhuman power inside of it.

History and current events are reminders of an unlimited egoism and the passion for possession leads to never-ending conflicts and international wars. ***PEACE AND GREED ARE MUTUALLY EXCLUSIVE*** (Grgurevic 2008).

Instead of conclusion

1. The fall of the Berlin Wall and "a creative chaos" as the outcome in ex-communist countries and in the world as a while generated numerous discussions in searching for an efficient and sustained development model. In the general whirl of historical conditions, economic values, paradigmatic visions, the opinion on the need for the development of people and not only economy for its own is matured. The Renaissance of religious values everywhere in the world leads more and more people to doubt the economy that treats the sources as the goals and material goods puts over people. Such understanding obliges for a different conception of the essence of the progress that cannot be measured anymore by the progress of technologies or material standard of living exclusively, because the society that is morally, culturally and politically humiliated – cannot be the progressive society. That is why the real question is: how to provide the quality of life and economic growth at the same time? This is at the same time a local, religious and global, well, a civilization issue, since it is equally relevant for Balkan, Rwanda, Bangladesh or North Korea, but also for the USA, Canada, Japan, Europe, Russia, India, etc.

The historical processes in the Western Balkans have unfolded slowly and out of reach of the contents and institutional forms of European heritage, which encumbers the confrontation with the basic assumptions of the New World in the making. The Copenhagen accession criteria prioritize the development of social processes as a whole and stress the role of the human rights and the coexistence of cultures. Imagination and creativity are not sustainable in authoritarian and autarchic environments. Thus, the acces-

sion of the countries of Western Balkans to the European Union implies the complete social rehabilitation of the Region, in accordance to the EU values, praxis and policy and the development of Euro-Atlantic integration (Grgurevic et al. 2018).

2**.** It is definite that the beginning of the third millennium offers the mankind both the chance and the anxiety. Such a world is far more opened and indefinite than the one whose historical essence is found in superiority of hierarchical structures, brutal power, incredible forms of collective self-destruction (Gulag, Hiroshima and Auschwitz) and planetary poverty. Such new world promises perhaps more – but it will be more unstable. Multi-polar worlds ask for delicate adaptation according to the maps of power that will fluctuate continuously. The objective essence of power is in elasticity, adaptability and competition that may, to a certain extent and only temporarily, neutralize uncertainty. Knowledge and education, ethical principles, social responsibility and humanity are the foundations on the basis of which one may search for models and institutions of long-term struggle with uncertainty the mankind is facing in third millennium. All the more so due to the fact that historical experience shows that material and spiritual development has followed opposite paths during the larger part of the history of mankind. These paths may again become closer when the mankind gives up from the desire *to rule* and when it begins to adapt not to the world we created, but to the world which we have been created for. In such a world, which is now only a vision of future, the power of an individual and of the institutions will rest in common spirit of developing course. That means adaptation of internal human nature rhythm with primordial principles that rule over the emerging process in the nature and around it. By feeling love for everything in life before and love to follow after – the individual will find out primordial welfare of cosmic Mind, which is the condition of his/her dedication to natural rhythmic course that bears in itself the whole physical reality.

If the choice of a new emerging world will be the path that measures success not only by the rate of growth of the consumption of goods and services, but also by the results with minimum consumption achieved in realizing internal satisfaction of people, joy and harmonious development of a personality, in that case the economic cooperation will have its purpose, and the mankind – a prosperous future. By neutralizing *Greed,* as a motive and source of power and consequence of the whole self-destruction over several millennia, *Love* will give the individual and the mankind the final and collective source of salvation (Grgurevic 2009).

Bibliography

1. Fromm, E. (1976) *To have or to be*, Harper and Row Publishers, Inc, New York.
2. Grgurevic, S. and Milovanovic, D. (1997) *Towards Solar Civilization: Human Resources from Primordial Times*, International Conference Proseeding: Human Resources & Smail States, Editor Institute for International Relation. University in Malta, La Valetta.
3. Grgurevic, S. (2008) *Facing in Future*, Introduction speech on International Conference Regional Saffety and Cooperation, Sofia.
4. Grgurevic, S. (2009) *In Search of a New Paradigm*, Book The New Economy – Challenges, Opportunities and Choices, Indo Americain Books, Delhi – India.
5. Morin, E. (1987) *Penser l' Europe*, Gallimard, Paris.
6. Grgurevic, S. et al. (2018) *Publication EU, Serbia and Western Balkan*, Editors Government of the Republic of Bulgaria – Presidency of the Council of the EU and Eurobalkan Association for research and development, Sofia – Belgrade.

THE FUTURE OF EUROPEAN LANGUAGES IN AUSTRALIA

Alice Chik, Senior Lecturer, PhD,
Macquarie University, Australia

Abstract

Australia is a migrant country, with the arrival of Anglo-European migrants dating from the 18th century. Up to the 1980s, Australian migration was Anglo- and Euro-centric. The change in Australia's immigration policy over the last thirty years from a focus on family reunion to skills-based migration has resulted in the intake of a much more diverse migration population. The fastest growing demographic groups are of Asian heritage. Migrants bring languages. Though Australia does not have an official language policy, English is the common language. This paper examines the changes in Australia's immigration policy and population to reflect on the future of European languages. Using Greater Sydney as a case study, this paper discusses how the changes in population have impacted languages education and public language service provision. Also discussed is where European languages are situated in a fast-changing Australia.

Keywords

multilingualism, migration policy, multiculturalism, languages education, Australia

Introduction

Australia is a migrant country. Nationally, only 2.8 per cent of the population is identified as Aboriginal. The most recent 2016 Census data shows that 28.4 per cent of Australia's were first-generation migrants; that is, they were born overseas and migrated to Australia at some points in their lives. Furthermore, 20.9 per cent of Australians were born from at least one overseas-born parent, and 50.7 per cent of Australians were born from at least one overseas-born grandparent. It is accurate to say almost everyone is an

overseas immigrant or a descendant of one (Australian Bureau of Statistics, 2017). Migrants bring languages. In the case of Australia, languages arrived at different periods.

Captain Cook's discovery of Australia in 1770 brought with it the English language. At that time, the approximately 400 000 Aborigines inhabiting the continent spoke more than 290 languages. The First Fleet arrived from England in 1788 carrying more than 1300 people from Britain and British colonies (including West Indies, Africa and India), and established a British colonial government in Australia. Early migrants were mainly from Britain and Ireland, and the subsequent gold rush during the 1850s and 1860s brought migrants from Germany, China, the United States, New Zealand and the South Pacific.

When the colonial government was established as the Commonwealth of Australia in 1901, migration was restricted and primarily based on race. British citizens were encouraged to move to Australia, and many received free passage through the assisted migration scheme. Conversely, the immigration of non-British citizens was not encouraged. Population growth was lower than two per cent and the Department of Immigration was established by Prime Minister Ben Chifley in 1945. The aim of the Department was to promote and manage an annual immigration rate of 70 000 people (Migration Heritage Centre, 2010).

The post-war period saw the first relaxation of Australia's race-based migration policy. In 1947, the Australian Government agreed to accept at least an annual intake of 12 000 post-war European refugees from Poland, Yugoslavia, Latvia, Ukraine and Hungary. Over the next two decades, migrants from West Germany, Greece, Spain, the United States, Switzerland, Denmark, Norway, Sweden and Finland arrived. By 1961, eight per cent of the population was not from Britain, with the migrant population predominantly European. It was only after 1973 that migration was relaxed and made more accessible to people of non-European backgrounds. Refugees from East Timor, Vietnam, China and the Middle East arrived in the late 1970s and 1980s.

The migration policy in Australia changed drastically in the mid-1990s when the John Howard led Coalition Government brought in a "point-based" assessment system that favoured skilled migration. Applicants were subsequently assessed by their skills, education level, employment experience and proficiency in English. There was also a substantial increase in temporary visas for business professionals and overseas students. These visa categories opened the door for migrants from New Zealand, China, South Africa and

India. The Australia Government maintains a small intake of humanitarian migrants for people in conflict zones such as Sudan, Afghanistan, Iran and Syria.

This brief outline of the migration in Australia shows that people of diverse cultural and linguistic backgrounds arrived in Australia at different times throughout the nation's short history. This temporal dimension is integral to the following discussion on the future of European languages in Australia. In this paper, Sydney is used as the case study, as it has the highest proportion of overseas migrants of all capital cities in Australia.

Sydney and everyday multilingualism

Sydney is the most culturally and linguistically diverse Australian city. According to the 2016 Census survey, among the population of 4.82 million, 36.7 per cent were born overseas – a figure much higher than the national average of 26 per cent. Among all residents of Sydney, 35.8 per cent speak a language other than English at home; again, much higher than the 20.8 per cent national average (ABS, 2017). The top five languages reported in the Census were Mandarin (4.7 per cent), Arabic (4.0 per cent), Cantonese (2.9 per cent), Vietnamese (2.1 per cent), and Greek (1.6 per cent). Italian (1.3 per cent) was placed seventh (Table 1). The top languages spoken in Sydney reflect the shift in the nation's migration policy. The languages of post-war European migrants, including Greek and Italian, have declining shares among the non-English speaking population in Australia. However, Asian and Middle Eastern languages are increasingly dominant. Another emerging trend is the growth in the number of Spanish and Portuguese speaking migrants who have more likely immigrated from South America than from Europe (Benson & Hatoss, 2019).

Rank Sydney	Language	Speakers Sydney
1	Mandarin Chinese	228 984
2	Arabic	194 051
3	Cantonese	138 817
4	Vietnamese	99 298
5	Greek	76 196
6	Hindi	64 107
7	Italian	62 794
8	Tagalog	62 182
9	Korean	57 790
10	Spanish	56 935

Rank Sydney	Language	Speakers Sydney
…19	Portuguese	20 459
21	French	20 057
…23	North Macedonian	18 959
24	Croatian	18 566
25	Serbian	18 542
…27	Russian	17 499
28	German	15 997
31	Polish	12 066
…34	Maltese	11 116
…42	Dutch	5889
…44	Hungarian	5577
…50	Bosnian	3632
…53	Czech	2970
54	Swedish	2612
…58	Romanian	2171
…60	Slovak	1999
…63	Ukrainian	1819
…71	Danish	1293
…75	Finnish	1052
76	Slovene [Slovenian]	1007
…80	Bulgarian	755
…82	Norwegian	684
83	Latvian	673
…85	Lithuanian	655
…87	Albanian	605
…90	Irish	483
91	Estonian	463
…96	Welsh	311
…103	Gaelic (Scotland)	235
…126	Cypriot	77
…130	Icelandic	66

Table 1. Languages other than English and number of speakers in Sydney ranked

There are two issues to consider when population growth varies among language groups: language maintenance among the younger generations, and language support for the older generations.

Ageing and language support

Recent migrants to Sydney are more likely to be of Asian heritage. Australian migration history shows that European language speakers are more likely to have arrived during the post-war periods (Figure 1). It is then very likely that many of these migrants would be older. However, the figure needs to be interpreted with caution, as 'European-born' also includes those who were born in England and Ireland.

In Sydney, among a total of 636 459 senior citizens aged between 65 and 89, 192 810 self-identified as European language speakers, and 27 676 claimed that they spoke another language and spoke English not well or not at all. This large population number is important to consider, especially given that the Australian Government has to provide language service support for age-relevant services such as retirement and health care. Among the 27 676 people who do not speak English well, the majority were Greek and Italian speakers. This means that the government has to have enough English-Greek and English-Italian bilingual speakers to provide adequate service support (ABS, 2017). The demand for language service support is partly reflected in the official interpretation and translation assignments. In 2017-2018, the need for interpreting was high for Italian (327 assignments), Greek (247 assignments), and Spanish (517 assignments). There was also high demand in other European languages (Table 2).

Figure 1. Age and sex distribution of the Asian-born and European-born population, 2016 (Source: ABS, 2017)

This demand shows:

Rank Sydney	Language	Interpreting	Translation
5	Greek	247	205/ 51 889
7	Italian	327	240/ 43 275
10	Spanish	517	647/ 102 715
19	Portuguese	287	231/ 33 023
21	French	193	258/ 37 588
23	North Macedonian	126	68/ 18 804
24	Croatian	63	55/ 8538
25	Serbian	215	48/ 8224
27	Russian	268	120/ 26 047
28	German	52	117/ 20 577
31	Polish	60	50/ 13 200
34	Maltese	9	1/ 50
42	Dutch	-	29/ 3150
44	Hungarian	26	14/ 1531
50	Bosnian	39	11 / 1100
53	Czech	57	19 / 4478
54	Swedish	-	-
58	Romanian	11	16/1,917
60	Slovak	8	10/ 1000
63	Ukrainian	6	19/ 2575
71	Danish	-	-
75	Finnish	-	8/ 3476
76	Slovene [Slovenian]	1	1/ 100
80	Bulgarian	4	6 / 600
82	Norwegian	-	4/ 416
83	Latvian	-	-
85	Lithuanian	-	-
87	Albanian	3	2 / 200
90	Irish	-	-
91	Estonian	3	1/ 100
96	Welsh	-	-
103	Gaelic (Scotland)	-	-
126	Cypriot	-	-
130	Icelandic	-	-

Table 2. Interpreting and translation (assignments/words) provided by Multicultural NSW.

The demand for language-specific information is so extensive that the Australian Government introduced ‘Speak My Language’ in 2018, a digital

radio station that provides information about healthy ageing to culturally and linguistically diverse seniors. At present, radio programs are available in Serbian, Portuguese, Spanish, Russian, North Macedonian, and Greek (Speak My Language, 2018). Although Italian has yet to be rolled out, the Italian-speaking community has strong support from the Italian Association of Assistance (Co.As.It), a voluntary ethnic agency set up in 1968.

The pressing issue among ageing European-language speaking communities is the requirement for language support. This support, in turn, hinges upon language maintenance – if bi- or multi-lingual workforce is required, languages education is essential.

Language maintenance and languages education

The linguistic diversity of Sydney's general population is mirrored by the diversity of languages in schools. In New South Wales (NSW) in 2018, 35.1 per cent of all students attending government schools lived in homes where a language other than English was spoken. In the same year, the top five languages in NSW were: Indian Languages (18.1%), Chinese (15.8%), Arabic (13.7%), Vietnamese (5.9%), and Filipino/Tagalog (3.5%). Hence, the language backgrounds of the younger generation Australians are now predominantly Asian and Middle Eastern (NSW Department of Education, 2018).

When younger generations have diverse language backgrounds, the vital question to consider relates to language maintenance, namely 'How well are the languages maintained?' Some of the answers to this question can be found in Table 3.

	Own language + English well	Own language + English well		Own language + English well	Own language + English well
Ancestry Group	2nd generation	3rd generation	Ancestry Group	2nd generation	3rd generation
Bosnian	68.13	10.45	Italian	39.05	5.65
Chinese	68.62	4.4	Japanese	60.88	5.05
Croatian	48.93	13.47	Lebanese	71.1	18.58
Dutch	7.45	1.46	Macedonian	69.97	38.13
Filipino	19.2	2.36	Polish	26.21	2.73
German	16.62	1.53	Russian	38,50	6.72
Greek	69.05	29.6	Serbian	66.52	21.01
Indonesian	49.13	2.52	Turkish	75.68	30.43
Iranian	62.23	15.15	Vietnamese	81.7	46.67

Table 3. Intergenerational linguistic shift and proficiency with English in the Greater Sydney urban region among ancestry groups (aged 10-79). All figures are percentages of relevant populations (adapted from Chik et al., 2019).

It is evident that young people of North Macedonian and Greek origin are more likely to maintain their language heritage. For those with German and Dutch heritage, the language shifts completely by the third generation. There are several factors contributing to the language shift, but we will examine the language education provision in NSW as a starting point.

In NSW, government school students are required to take only 100 hours of languages education at the secondary level, preferably during Year 7 and/or Year 8 (Secondary One or Two). This is a very low requirement compared to the other States in Australia. At the early childhood and primary levels, students are not required to study a language. At the kindergarten level, the Australian Government has rolled out the Early Learning Languages Australia (ELLA) application (app). The program is funded by the Department of Education and Training and managed by Education Services Australia. The official website claims that ELLA is a "digital, play-based program that makes language learning engaging and interesting to preschoolers" (ELLA, 2019). The program offers eleven languages, including Arabic, Chinese (Mandarin), French, German, Hindi, Indonesian, Italian, Modern Greek, Japanese, Spanish and Vietnamese. The app is designed to be used by teachers who may have limited knowledge and training in language teaching or for a specific language. Hence, a teacher who is trained to teach Italian only can use the app to teach Arabic to the students. Similarly, a teacher who has no training in language teaching can use the app with the students for any of the eleven languages. It is assumed that the students will learn the language directly from using the app.

Support for language learning is not apparent at the primary level, as there is no mandatory curricular requirement. Language participation among primary level public-school students was at 38.6 per cent in 1998, 19 per cent in 2008, and only 16.5 per cent in 2018. The European languages most likely to be offered officially at school are French, Italian, Spanish, German and Greek. The provision of languages is frequently supported by community language schools (or heritage language schools) during weekends and after-school hours. Students who want to learn Bulgarian, Welsh or Polish have to attend community language schools.

The drop in the level of language participation by students continues at the secondary level. There is no language requirement for entrance to tertiary education and students therefore do not have the incentive to take a language subject for their exit examination, the Higher School Certificate (HSC). Subsequently, the student participation rate in language classes has

dropped from 45.5 per cent in the 1960s to 9.1 per cent in 2018. Among those students who choose to enrol in a language subject, about one-third attend the Beginners courses where they develop basic linguistic and intercultural knowledge and understanding of a language and its speech communities.

	1968	1978	1988	1998	2008	2018
Stage 5 (Year 10)	50.2%	22.0%	18.1%	21.0%	14.6%	12.6%
HSC	45.5%	14.8%	16.6%	15.4%	12.1%	9.1%

Table 4. Students taking languages in Year 10 and for the HSC (Year 12) in NSW

The provision of languages education is also segmented beyond mainstream schooling. The NSW School of Languages offers 12 language courses to students in years 9 to 12: Chinese, Italian, Modern Greek, French, Japanese, Portuguese, German, Korean, Russian, Indonesian, Latin and Spanish. The language courses are typically offered at school as foreign languages, but at some schools there may not be a large enough student enrolment to run a language course. For students with an interest in studying their home language from Year 7 onwards, they can attend the Saturday School of Community Languages. The school offers 24 language courses, but students can only choose to study the language of their heritage. In addition to the foreign language courses offered by NSW School of Languages, the Saturday School of Community Languages offers courses in Arabic, Armenian, Bengali, Croatian, Filipino, Hindi, Hungarian, Khmer, North Macedonian, Maltese, Persian, Polish, Punjabi, Serbian, Turkish, Ukrainian and Vietnamese. However, because the school operates only on Saturdays, many students are discouraged from attending.

At school level, there has not been enough effort put into encouraging students to study a language. As a result, the responsibility for language maintenance is left to the communities.

Conclusion

In Sydney, there are two challenges associated with the maintenance of European languages: an ageing population that requires strong language service support; and the fact that students are not willing or are not encouraged to study language at school. The language deficit that is hidden in the education

system will not be rectified through immigration because current migrants are more likely to be of Asian cultural and linguistic backgrounds. Domestically, language competence is essential for society to function adequately, fairly and justly. Internationally, language competence is necessary for Australia to be competitive and a global world player. To achieve the level of language competence needed, Australia must address the language deficit urgently.

Bibliography

Australian Bureau of Statistics (2017). *2016 Census Quickstats*. Accessed 24 February 2019, from https://quickstats.censusdata.abs.gov.au/census_services/getproduct/census/2016/quickstat/1GSYD?opendocument.

Benson, P., & Hatoss, A. (2019). Multilingual Sydney: A city report. In A. Chik, P. Benson & R. Moloney (Eds.), *Multilingual Sydney* (pp. 13-25). London: Routledge.

Chik, A. (2019, in press). Australia primary education bilingualism and multilingualism. In I. Menter & M. T. Tatto (Eds.), *Bloomsbury education and childhood studies*. London: Bloomsbury.

Chik, A., Forrest, J., & Siciliano, F. (2019). Language diversity in Sydney: At home and in public. In A. Chik, P. Benson & R. Moloney (Eds.), *Multilingual Sydney* (pp. 26-40). London: Routledge.

Migration Heritage Centre (2010). *Belongings: Post-WW2 migration memories and journeys*. Accessed 10 February 2019, from http://www.migrationheritage.nsw.gov.au/belongings-home/about-belongings/australias-migration-history/index.html.

NSW Department of Education (2018). *Schools: Language diversity in NSW, 2018*. Accessed 14 January 2019, from https://www.cese.nsw.gov.au/publications/statistical-publications.

ЕВРОПА МЕЖДУ ВИЗИОНЕРСКИТЕ ПРОЕКТИ И СЪВРЕМЕННАТА ПОЛИТИЧЕСКА РЕАЛНОСТ

доц. д-р Емилия Георгиева
УНСС – София

Резюме

В доклада е направена подробна ретроспекция на визионерските проекти за Европа/ЕС в периода от Средновековието до наши дни. В рамките на две относително самостоятелни части – до и след създаването на Европейските общности/Европейския съюз, са намерили място различните гледни точки за европейско единство, обединени под мотото „Европа е последният шанс за Европа“. Акцентът специално във втората част е поставен върху „Европа на Маастрихт“, както и върху общата амбиция на Франция и Германия за Европейския проект, а именно: „демократична, суверенна и обединена Европа, конкурентна Европа, Европа, която е основа за просперитет и защитава своята икономика, и социален модел, и културно разнообразие“[194].

Ключови думи

Европа, ЕС, визионерски проекти, велики европеисти, Франция и Германия

Вместо предвидения предговор

На 15 април 2019 г. избухна пожар в сърцето на Франция, а и на Европа – горя катедралата „Нотр Дам“ в Париж. В резултат на това трагично събитие една голяма нейна част е в развалини, като че ли да се изпълни злокобното послание в издълбана с главни букви в една от

[194] Meseberg Declaration – Renewing Europe's promises of security and prosperity. https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806

кулите гръцка дума ΑΝΑΓΚΗ (АНАНКЕ) – орис, неизбежна фаталност. Започна да се говори вече не за „Нотр Дам“, а за „Нотр Драм“.

Но все пак остана символът – кръстът, който, казват, продължавал да свети и да символизира силата на светлината, както и че макар и деветвековна, катедралата продължава да символизира силата на християнска Европа. Френският президент Еманюел Макрон даде обещание, че до 5 години този емблематичен паметник на готическата архитектура ще бъде възстановен и ще изглежда дори по-блестящо отпреди. Само за 24 часа бяха събрани над 500 млн. евро, които в следващите дни надминаха 1 млрд. И точно всичко станало и казано по този повод ни накара да си поставим няколко въпроса, на които по-нататък ще се опитаме да дадем отговор. Как така пожарът успя да обедини разединената френска нация за един ден и на кого ще се разчита при възстановяването на катедралата? На хора, които по думите на Виктор Юго,[195] макар и казани за една друга епоха, „си въобразяват, че са архитекти“, но всъщност не са нищо повече от „обикновени бъркачи на хоросан“? И дали е възможно и на кого ще се разчита при съвременната реализация на европейския проект, като се имат предвид думите на Юго?

Каквото и да се случи обаче и при катедралата, и при Европейския съюз, в качеството му на квинтесенция на този проект, ще е необходимо много време, търпение, прецизност и най-важното – усилията на много хора. И то „всички заедно“ по думите на Еманюел Макрон, защото и историята на катедралата, и историята на Европа и Европейският съюз го заслужават. А „трудът възнаграждава“, без оглед на това над какво се работи, отново припомня Макрон.

Европа преди Европейския съюз (XV – XX век)

Началото е география. „Всичко, което е съществувало в продължение на пет милиона години, е бил един дълъг, криволичещ полуостров без име, разположен като украшение на носа на кораб от най-обширната земна маса в света.“[196] В интервалите между отделните ледникови епохи „се сдобил с първите човешки заселници“[197], като единствено на изток се

[195] Тези разсъждения Виктор Юго прави в бележките към последното издание на своя роман „Парижката Света Богородица“ от 1832 г. Вж. по-подробно: https://liternet.bg/publish23/sv_stoianov/ananke.htm

[196] Норман Дейвис. Европа. История. Велико Търново: АБАГАР, 2005, с. 17.

[197] Норман Дейвис. Европа. История. Велико Търново: АБАГАР, 2005, с. 17.

намирал „земен мост“, по който главно щели да дойдат още много, много „невъзпети пионери и изследователи“, „народи и цивилизации“.

Извън красивата легенда за Европа – дъщерята на владетеля на финикийския град Тир, чието благоволение се мъчили да спечелят два континента – Азия и континентът, който дотогава си нямал име, но на който Европа дала своето, в чисто географски план Европа си остава субконтинент от Евразия, „западна добавка на Азия“, „земята на Залеза“ в противовес на „земята на Изгрева“ – Азия.[198]

Макар че никой не оспорва географската принадлежност на Европа към Евразия, тя и до днес продължава да „се бори“ за истинността на своите граници и идентичност. Много често се дискутира казаното от генерал Шарл дьо Гол, че Европа се разпростира от „Атлантика до Урал“ или това от Франсоа Митеран, че Европа следва да се разбира като пространството от „Брест до Владивосток“. В Америка продължават да се шегуват, че в Европа са останали да живеят тези, „които не са успели да станат американци“, но в замяна на това никой от тях според Едмънд Бърк (ирландски политик и философ) не може да се чувства като пълен изгнаник, в която и да е част на континента.

Казват, че на Наполеон принадлежи изразът, че „историята на народите се пише от тяхната география“.[199] И като че ли в това има много истина. Като историческа реалност Европа е „мозайка от държави, сфера на пребиваване на нации, народности, етноси“.[200] В продължение на векове тя е била поле на етнически и религиозни спорове, на граждански и междудържавни конфликти, които много често по повод на „границите“ помежду им са превръщали това „поле“ в бойно.

Европа се ражда около 330 – 800 г. сл.Хр., но ѝ трябва повече от едно хилядолетие християнство, за да надскочи географията, да се оформи и стане „господарка на своята съдба“.[201] Макар че като термин тя „рядко присъства в речника от времето на средновековната християн-

---

[198] Според налична в справочните издания информация думата „Европа“ произлиза от финикийската „ереб“ или „ириб“, което означава „залез на слънце“. В този смисъл като такива могат да се разглеждат териториите, които се намират по посока на залязващото слънце. Има предположения и за различен от посочения произход. В българския език е възприета дорийската старогръцка дума Εὐρώπα. Като континент Европа заема 20% от Евразия, а другите 80% – Азия.

[199] Емил Попов. Сто есета за Европа. София: Изток-Запад, 2006, с. 133.

[200] Европа перемен. Концепции и стратегии интеграционных процессов. Москва: Крафт, 2006, с. 128.

[201] Робер Шуман. За Европа. София: Книжен тигър, 2001, с. 56, 31.

ска общност – ако се появява, то е единствено в рамките на географската ученост“,[202] то именно християнството ѝ дава най-силното чувство за общност на ценности и историческа съдба. Дълъг е списъкът с имената на събитията и лицата, на които дължим своята осведоменост и представа за визионерските проекти за европейско обединение, но ако все пак трябва да маркираме най-значимите,[203] то наистина не може да не споменем:

Съборът в Констанц (1414 – 1418 г.) – поставя край на голямата схизма на Запад и акцентира върху факта, че „Европа и християнството съвпадат“, защото само Европа е християнска;

Дени дьо Ружмон (швейцарски писател и философ, застъпник на европейския федерализъм) – представя детайлно „етапите в европейското осъзнаване“;

Ролф Хелмут Фьорстер (немски историк) – изброява 182 инициативи и проекти за европейско обединение;

Проект за средновековна християнска общност – утопичен проект за обединението на християнска Европа, в който намира израз усещането за общи ценности, заплахи пред християните и стремеж да се проектира модела на бъдещето;

Иржи Подебрад (крал на Бохемия) – в документ под името „Трактат за постигане на мир в целия християнски свят“ прокарва идеята за конфедерация на европейските държави, разполагаща с институции, обща хазна и армия, с публични дейности, със собствен герб и печат;

Максимилиан дьо Бетюн, дук дьо Сюли (министър на крал Анри IV) – представя намеренията на Анри IV за обединение на „всички европейски държави“ с цел освобождаване от кървавите катастрофи, „които непрекъснато съсипват Европа“;

Уилям Пен (английски обществен деец) – в свой проект от 1693 г., озаглавен „Опит върху настоящия и бъдещ мир в Европа“, стъпвайки на основата на предложението на крал Анри IV, развива много интересни идеи, свързани със създаването на европейски парламент и получа-

---

[202] Бронислав Геремек. Несигурното утре на Европа. Европейската утопия на прага на XXI в. Вж. линка в посочения под № 1 източник в използваната литература.

[203] По този пункт се доверяваме на пространното изследване на Бронислав Геремек (депутат в ЕП за периода 2004 – 2008 г.), чието заглавие е посочено в бележка № 9; на документите от архива на Жан Моне, събрани и представени от Бернар Льофор в книгата „Невижданата Европа“ (страници 9, 10, 11, 13), на други подобни източници, посочени в използваната литература.

ването от всички граждани на държавите на паспорт, който да важи за цяла Европа;

Шарл-Ирене Кастел, абат дьо Сен Пиер (френски публицист) – през 1712 г. излиза с план за „вечен мир“, в който прави предложение за федерация на 25 страни (вкл. Русия), с цел защита на мира в Европа и гарантиране на свободната търговия в рамките на цялата ѝ територия;

Жан-Жак Русо (френски философ и писател) – вижда в съюза на народите единствен шанс за мира в Европа и се стреми да насърчи нагласата на хората за мир. Обсъжда възможността за създаване на конфедерация и народно събрание, наречено „европейска диета“;

Наполеон Бонапарт (император на Франция) – олицетворява плановете за имперско обединение на Европа, респ. претворяването на неговия собствен план;

Реформаторското обкръжение на цар Александър I – разработва в началото на XIX век проект за разбирателство и мир в Европа, изграден върху основата на сътрудничеството между Русия и Англия (в първия му вариант е включена и Франция), известен с наименованието „Европейска лига“;

Анри дьо Сен-Симон (френски философ, утопист) – обосновава в разработен от него план необходимостта „да се обединят народите на Европа в едно политическо тяло, като всеки народ съхрани националната си независимост“;[204]

Виктор Юго (френски писател) – в реч на конгреса за мир в Париж през 1849г. излага своята визия за Съединени европейски щати по модела на САЩ,[205] застъпвайки идеята „за общо избирателно право и велик парламент на Европа“;

Създаването на Паневропейското движение – ражда се през 20-те години на XX век по инициатива на австрийския граф Рихард Куденхофе-Калерги. Ратува за създаването на една европейска конфедерация, която да няма завоевателни стремежи, а да се бори за осъществяване на повече обществена справедливост между отделните държави на ев-

[204] Дени дьо Ружмон разглежда Сен Симон като пионер на идеята за общ пазар на ЕО/ЕС, а Жак Делор – на идеята за икономически и паричен съюз. Вж. по-подробно: цитираното изследване на Бронислав Геремек.

[205] Идеята за такъв модел обединение на Европа се отстоява от Наполеон Бонапарт, Джузепе Мацини, Рихард Куденхофе-Калерги, Уинстън Чърчил, Алтиеро Спинели, Конрад Аденауер, Хелмут Кол, Вивиан Рединг и др.

ропейския континент. Граф Калерги публикува книга под заглавие „Паневропа“, а през 1926 г. се провежда и първият паневропейски конгрес;

Аристид Бриан[206] – прави в „Меморандум за организирането на федерален европейски съюз“ (от името на правителството на Франция) първото официално предложение за обединение на Европа. Това става на 01.05.1930 г., като апелът към правителствата на 27 държави е да се включат активно в изграждането на собственото си бъдеще и създадат в рамките на Обществото на народите (ОН) европейски федерален съюз.

В заключение на тази част от доклада може да се обобщи, че идеята за европейско обединение има дълга история, в която като жалони могат да бъдат посочени Древна Елада, Римската империя, Християнството. От нейната поява и официализиране до конкретната ѝ реализация е изминат дълъг път, за който Жак Делор[207] казва, че „не напомня течението на някоя спокойна река“, а „е последователност от динамика, стагнация и кризи“. Предложението на Аристид Бриан е недооценено и не намира своевременно своята реализация. Самият Бриан умира през 1932 г. и не доживява да види идеите си претворени. В Германия на власт идва Хитлер (30.01.1933 г.), а пораженията от Втората световна война върху Европа са повече от шокиращи (Западна Европа губи приблизително 8 млн. души, ¾ от които немци; Централна и Източна Европа губят повече от 9 млн. свои граждани, 6,3 млн. от които поляци; Съветският съюз губи повече от 20 млн. души; по отношение на своето развитие Австрия и Франция се връщат в XIX век, а на Германия и Италия войната струва повече от 40 г. развитие).[208] Отново идва време европейското обединение да бъде поставено в дневния ред на обществото. С това на практика започва последният етап от развитието на идеята за обединяване на Европа по мирен път. Формално се случва след Втората световна война, когато възникват редица конкретни инициативи за формиране на европейски движения и междудържавни обединения, на основата на които по-късно става възможно и формирането на по-зре-

[206] Аристид Бриан (1862 – 1932 г.) е френски държавник, политик и историк, многократно избиран за министър и министър-председател през периода 1925 – 1932 г. Заради способността му да разрешава сложни спорове и постига компромиси е наречен „Аранжорът“. Носител на Нобелова награда за мир (1926).

[207] Жак Делор (1925) е френски политик, известен федералист, председател на Европейската комисия в периода 1985 – 1995 г.

[208] Вж. Richard Baldwin, Charles Wyplosz. L'Economia Dell'Unione Europea. Storia, istituzioni, mercati e politiche. Italia. Milano: Editore Ulrico Hoepli, 2009, p. 4.

ли и завършени интеграционни общности, емблема на които става Европейският съюз. „Една смътна представа за Европа вече е извървяла своя път.“[209]

От Европа към Европейския съюз (1945 – 2019 г.)

Визията за обединяването на Европа и създаването на Европейския съюз в нейния по-съвременен вид не може да не се основава на факти и позиции от периода около и най-вече след Втората световна война. Именно през тези години (40 – 50-те години на XX век) се случват още много нови събития, които обясняват как се стига до реалното обединение на Европа през втората половина на XX век. А ако към това прибавим и кардиналните геополитически промени от края на XX век и началото на XXI, то ще установим, че повече от всякога днес в Европа „е нужна Европа“.

В хронологичен порядък – и като доказателство на заявеното по-горе, могат да бъдат маркирани факти и събития от рода на: спускането, по думите на У. Чърчил,[210] на „Желязна завеса“ над Европа – от Шчечин на Балтийско до Триест на Адриатическо море; дихотомията на Запада и Изтока на Европа, изразяваща се в тезата „цивилизационен Запад – варварски Изток“, респ. „Западна капиталистическа – Източна социалистическа“ Европа; падането през 1989 г. на Берлинската стена, довело до ликвидирането и разпада на СССР, Социалистическа федеративна република Югославия и Чехословакия, до преустановяване дейността на Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ) и Организацията на Варшавския договор (ОВД), до промените и реорганизацията на постсъветското пространство, до „нежни революции“ в Централна и Източна Европа, до поява на сепаратизъм, национализъм, расизъм, международен тероризъм, невиждана по своите размери имиграция. В никакъв случай не трябва да се забравя и Брекзит, тъй като чрез него (независимо от това дали и кога ще се осъществи, или няма да се осъществи) съществено ще се промени европейската конструкция, в т.ч. тази на Европейския съюз.

---

[209] Невижданата Европа. Документи от архива на Жан Моне, събрани и представени от Бернар Льофор. София: Сема РШ, 2003, с. 17.

[210] Уинстън Чърчил (1874 – 1965г.) е британски политик и държавник, премиер на Великобритания в периодите 1940 – 1945 и 1951 – 1955 г. Произнася тези думи в реч от м. март 1946 г.

Към тези по-малко или повече мащабни събития несъмнено следва да бъдат изброени и приносите най-напред на „бащите“, а след това и на съвременните лидери на Европейския съюз или на неговите най-важни членки (най-вече на Франция и Германия). В хронологичен порядък става дума за:

Алтиеро Спинели (1907 – 1986) – италиански политик, получил известност като активен радетел за обединение на Европа и неуморен деятел това да се случи, най-вече в годините след Втората световна война. Още в документ от 1941 г. (т.нар. *Манифест от Вентотене*) той призовава към обща борба за свобода и демокрация в името на обединена Европа;

Жан Моне (1898 – 1979) – френски дипломат и политик,[211] който още съвсем млад (през 1919 г.) започва да разсъждава върху европейското обединение и да чертае в тази връзка конкретни проекти. „Европа никога не е съществувала, човек трябва искрено да създаде Европа“ – казва той.[212] В подкрепа на тези свои думи още през 1940 г. Жан Моне съсредоточава усилията си върху разработването на проект за обединение между Великобритания и Франция; през лятото на 1943 г. в Алжир за пръв път обосновава своята идея за създаване (по подобие на средновековна Лотарингия) на независим регион на въглищата и стоманата, доразвивайки я в края на 40-те и началото на 50-те години на XX век в декларация на френското правителство, получила известност като „Декларацията Шуман“;[213] през м.август 1943 г. предвижда в специален меморандум (по повод идеята за създаване след края на войната на „европейски икономически съюз“) „основните мерки, които да попречат на континента Европа да изпадне в хаос и полагане на основите, които да съдействат за следвоенното изграждане.“[214] Моне смята, че още преди поражението на Германия, Франция трябва да излезе с предложение

---

[211] Жан Моне е председател на френската национална организация за планиране. С одобрението на френския външен министър Робер Шуман сформира екип и изготвя политически доклад, залегнал в основата на т.нар. *Декларация „Шуман“*. Пръв председател на Върховния орган на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). Почетен гражданин на Европа (1976).

[212] Цитат от с. 31 на книгата на Норман Дейвис: Европа. История. Велико Търново: АБАГАР, 2005.

[213] Наречена е така по името на Робер Шуман – министър на външните работи на Франция по това време, който я прокламира официално на 9 май 1950 г.

[214] Бронислав Геремек. Несигурното утре на Европа. Европейската утопия на прага на XXI в.

за нов европейски ред, който да предвиди „възстановяването или установяването“ в Европа на демократичен режим, на „икономическа и политическа система на европейско разбирателство“. „Европа на страните (според него – бел. моя) е твърде тясна, за да осигури на народите просперитета, който модерните условия правят възможен, а следователно и необходим.“[215] Не е вече по мащабите на Франция „да разреши сама своите проблеми“, поради което трябва да се върви към коалиране на държави и обединяване на хора. „Да създаваш Европа означава да създаваш мир“, но и стабилност чрез привличане за осъществяването на тази идея не само на приятели, но и на довчерашните ти противници. „Създава се възможност за Европа да използва част от мощта на Германия, без да бъде заплашена от нея.“[216]

Робер Шуман (1886 – 1963)[217] – френски политик, останал известен в историята най-вече чрез прокламираната от него на 09.05.1950 г. декларация. Тя (или „Планът Шуман“, известен още като „пул на въглищата и стоманата“) е провъзгласена в Часовниковата зала на Френското министерство на външните работи (Ке д’Орсе). В нея се прави предложение „цялостното френско-германско производство на въглища и стомана да бъде поставено под властта на един общ върховен орган в рамките на организация, отворена за участие и на други страни от Европа“.[218]

За реализирането на своя план, наречен от самия него „скок в неизвестното“, Робер Шуман успява да получи едновременното съгласие и на френското правителство, и на германския канцлер Конрад Аденауер.[219] След почти едногодишна подготовка договорът за създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) е подписан на 18.04.1951 г. в Париж, а влиза в сила на 23.07.1952 г. Така на практика се потвърждава идеята за обединяване чрез обвързващ договор на стратегически базисни отрасли като миннодобивната, каменовъглената и металургичната промишленост, най-вече с цел поставянето им под

---

[215] Пак там.

[216] Изказване на министъра на външните работи на Нидерландия Дирк Стринерс, поместено в книгата на Франсоа Рот: Изобретяването на Европа. От Европа на Жан Моне до Европейския съюз. София: Кралица Маб, 2008, с. 37.

[217] Министър-председател на Франция в периода 1947 – 1948 г., министър на външните работи на Франция в периода 1948 – 1953 г., председател на ЕП от 1958 до 1960 г.

[218] Декларация от 9 май 1950 г. на френското правителство: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg

[219] Конрад Аденауер (1876 – 1967) е канцлер на Германия в периода 1949 – 1963 г.

международен контрол, запазване на мира и сигурността и предотвратяване на евентуални бъдещи приготовления за война не само в западната част на Европа, но и на целия континент.

От всичко посочено дотук несъмнено се налага изводът, че движението за осъзнато европейско единство се заражда след края на Втората световна война в Западна Европа, както и че в основата му стоят най-вече две държави – Франция и Германия. „Европа е обща грижа на французите и германците“ според генерал Шарл дьо Гол,[220] а според Робер Шуман „съгласието, сътрудничеството между Германия и Франция е възлов проблем за Европа […] без Германия, както и без Франция, не би било възможно да се изгради Европа“.[221]

Като илюстрация на тези думи и натоварена с много символика ще остане в историята *Месата на помирението*, изпълнена в църквата на френския град Ремс на 8 юли 1962 г., когато, за да я изслушат, един до друг застават Шарл дьо Гол и Конрад Аденауер.[222] Малко по-късно (на 22.01.1963 г.) те подписват т.нар. *Елисейски договор*, който настоящите президент и канцлер на двете държави – Еманюел Макрон и Ангела Меркел подновяват в гр. Аахен (Германия) на същата дата през 2019 г.[223]

В потвърждение на казаното от Жан Моне, че „Европа няма да се изгради отведнъж като цялостна конструкция: тя ще се създаде чрез конкретни реализации и на първо място чрез фактическа солидар-

---

[220] Шарл дьо Гол (1890 – 1970) е президент на Франция от 1959 до 1969 г.

[221] Вж. Робер Шуман. За Европа. София: Книжен тигър, 2001, с. 85. Тази теза потвърждава по-късно и френският президент Никола Саркози чрез думите си: „Жан Моне и Робер Шуман не казаха на германците „първо трябва да си изкупите греховете, пък после ще видим“. Те им заявиха: „Да построим нашето общо бъдеще“. Вж. Реч на г-н Никола Саркози, президент на Френската република (Танжер, 23 октомври 2007 г.).

https://dariknews.bg/novini/sviat/nikola-sarkozi-zapochva-dyrzhavna-vizita-v-maroko-190530

[222] „Сватбата на враговете“ – така немският писател Стефан Андрес илюстрира чрез роман този факт.

[223] Френско-германските приятелски отношения, основоположници на които са генерал Шарл дьо Гол и Конрад Аденауер, придобиват нови измерения с течение на времето. Макар и не винаги политически единомишленици, ръководителите на двете държави дават пример за сътрудничество и подкрепа, осъзнавайки значението на френско-германското „заедно“. В историята ще останат двойките Валери Жискар д’Естен и Хелмут Шмит, Франсоа Митеран и Хелмут Шмит („Шмитеран“), Франсоа Митеран и Хелмут Кол, Жак Ширак и Герхард Шрьодер, Никола Саркози и Ангела Меркел („Меркози“), Франсоа Оланд и Ангела Меркел („Мерколанд“).

ност“,[224] следва да се отбележи, че нейното най-значимо постижение – Европейският съюз, също е обект на непрекъснати дискусии, на опити за реформиране и иновативно реагиране на възникващите предизвикателства. „С висок растеж и сплотени общества, европейците бяха сред най-щастливите на света“[225] през 60-те години на XX век, докато впоследствие ЕС навлезе във фаза на лутане; на движение на „няколко скорости“; на явно демонстрирани национализми и национални егоизми; на сравнително изоставане спрямо набиращи скорост нови икономически центрове.[226]

От Маастрихт 1992 г., когато беше подписан Договора за Европейския съюз и бяха положени основите на неговото завършване, до настоящия момент несъмнено е извървян решаващ етап от европейското обединяване. В основни линии беше изграден вътрешният пазар на Съюза; започна да функционира Еврозоната; извърши се най-голямото разширяване за сметка главно на бивши социалистически страни;[227] беше подписан и влезе в сила Лисабонският договор; беше „преживяна“ поредната световна финансова и икономическа криза. Асиметричната конструкция на Маастрихтския договор обаче не беше преодоляна. Остана усещането за незавършеност и надеждата този първоначален дефект все пак да бъде преодолян. „Или ще променим Европа из основи, или ще приемем статуквото и прогресивното ѝ разпадане“, предупреди френският президент Е. Макрон в Лисабон през лятото на 2018 г.

И за да потвърдят наложилото се мнение, че Франция и Германия стоят в основата не само на европейското съграждане, но и на неговото надграждане, лидерите на двете държави направиха следващите крачки. Особено впечатляваща в това отношение е реакцията на Макрон, на когото се падна трудната задача да „възстановява“ и в прекия, и в преносния смисъл, и катедралата „Нотр Дам“ в Париж, и Европейския съюз. В своето обръщение към гражданите на Европа от 4 март 2019 г.,

---

[224] Невижданата Европа. Документи от архива на Жан Моне, събрани и представени от Бернар Льофор. София: Сема РШ, 2003, с. 125.

[225] A. Alesina, Fr. Giavazzi. The future of Europe: Reform or Decline, The MIT Press, 2008, с. 16.

[226] Песимистичната гледна точка за развитието на ЕС пространно е представена от Вацлав Клаус – президент на Чешката република от 2003 до 2013 г. в неговите книги „Европа“ (2010), „Евроинтеграция без илюзии“ (2012) и др.

[227] За периода 2004 – 2013 г. към ЕС се присъединиха 13 държави, 10 от които от ЦИЕ, 2 от Средиземноморския регион и една от ЮИЕ.

наречено „За Европейско обновление“[228], той защити достиженията на Европа, но и посочи, че е дошъл моментът за такова „Обновление“. Според него то трябва да бъде съсредоточено около *три амбиции* „свобода, защита и напредък“. Бъдещето на Европа ще бъде определено през следващите пет години, а Европа ще бъде изградена на три кръга до 15 години. Първият (най-широк) кръг ще обхваща и държави извън ЕС и ще представлява нещо средно между Европейския съюз и Съвета на Европа.[229] Вторият кръг ще се простира между настоящия ЕС и Еврозоната, а третият ще бъде, по неговите думи, „сърцето на реактора“ с „последвали докрай логиката на Еврозоната“ държави. По този начин ще се оправдаят надеждите и на лидерите, и на обикновените европейци, че „Европейският съюз винаги е бил идея в търсене на реалност, обещание за нещо по-добро от действителността, в която живеем“.[230]

Заключение

Духът и стилът, в който беше започнат този доклад, изискват така да бъде и завършен. В тази връзка отново ще акцентираме върху думите на Робер Шуман, че „трайните неща не се постигат лесно“, както и върху тези на Виктор Юго за архитектите (и в буквалния, и в преносния смисъл на думата), които трябва да покажат способността за оцеляване на своите „творения“. Но за съжаление „оцеляването прилича на писането на стихотворение: дори поетът не знае как ще завърши то“.[231] Не ни остава нищо друго, освен да продължим да вярваме, че по-подобие на катедралата „Нотр Дам“ и Европейският съюз ще възвърне своята нормалност и мотивация за бъдеща история с отворен, но хубав финал.

---

[228] Вж. по-подробно: Еманюел Макрон. За европейско обновление: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/za-evropeisko-obnovlenie.bg

[229] Най-голямата политическа организация на континента, в която участват 47 от всички общо 51 държави в Европа.

[230] Иван Кръстев. След Европа. За слабостта и силата на Европейския съюз. София: Обсидиан, 2017, с.12.

[231] Пак там, с.142.

Библиография

Геремек, Б. Несигурното *утре на Европа*. Европейската утопия на прага на XXI в. https://kultura.bg/

Дейвис, Н. *Европа. История.* Велико Търново: Абагар, 2005.

Декларация от 9 май 1950 година на френското правителство. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg

Европа. От Аденауер и Де Гол до днес. https://www.dw.com/bg/от-аденауер-и-де-гол-до-днес/a-15952352

Кръстев, И. След Европа. За слабостта и силата на Европейския съюз. София: Обсидиан, 2017.

Макрон, Е. За *европейско обновление*. 2019. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/za-evropeisko-obnovlenie.bg

Невижданата Европа. Документи от архива на Жан Моне, събрани и представени от Бернар Льофор. София: Сема РШ, 2003.

Попов, Е. Сто есета за Европа. София: Изток – Запад, 2006.

Рединг, В. Защо имаме нужда от Съединени европейски щати. Доклад и дискусия в Университета Пасау. Център за европейско право към Университета Пасау, Брюксел, 8 ноември 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_bg.htm

Реч на г-н Никола Саркози, Президент на Френската република, Танжер, 23 октомври 2007. https://dariknews.bg/novini/sviat/nikola-sarkozi-zapochva-dyrzhavna-vizita-v-maroko-190530

Рифкин, Дж. Европейската мечта. София: Прозорец, 2005.

Рот, Ф. Изобретяването на Европа. От Европа на Жан Моне до Европейския съюз. София: Кралица Маб, 2008.

Чърчил, У. Призив за Съединени европейски щати. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_bg.pdf

Шуман, Р. За Европа. София: Книжен тигър, 2001.

Европа перемен. Концепции и стратегии интеграционных процессов. Под ред. проф. Л. И. Глухарева. Москва: Крафт, 2006.

Alesina, A., Fr. Giavazzi. The future of Europe: Reform or Decline. The MIT Press, 2008.

Baldwin, R., Charles Wyplosz. L'Economia Dell'Unione Europea. Storia, istituzioni, mercati e politiche. Milano: Editore Ulrico Hoepli, 2009,

Meseberg Declaration – Renewing Europe's promises of security and prosperity. https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806

EUROPE OF NATIONS VS EUROPE OF THE EUROPEANS

Asst. Prof. Lyubomir Stefanov, PhD
New Bulgarian University, Sofia, Bulgaria

Abstract

On the verge of the second decade of 21st century Europe looks less European and increasingly nationalist. There are plenty of reasons behind the remarkable march to power of the likes of Victor Orban in Hungary, Jarosław Kaczyński in Poland, Sebastian Kurz in Austria and Andrej Babis in the Czech Republic. Let's not forget the role of Marine Le Pen in France, Nigel Farage in the UK and Carles Puigdemont in Catalonia, in Italy it is Cinque Stelle Movimento of Beppe Grilo and its current leader Luigi Di Maio and Liga Nord's chief Matteo Salvini, without forgetting, of course, AfD in Germany. Regardless of the variety in the names included in this list, there are lot of common features for their rise to prominence, probably the most notable being the failure of the old liberal democratic elites to deliver on the new demands of the post-2008-economic crisis European societies. Just to mention a few of the others will mean to refer to the consequences of this failure, i.e. the phenomenon of state-capture, which resulted in the ascendance of extreme left and right political entities; the mishandling of the migrant crisis in the Mediterranean and Aegean seas that caused the outburst of nationalism and chauvinism across Europe, most notably Central and Eastern, and of course, the most troubling one – the rising insecurity among the European citizens about the capabilities of liberal democracy to prove its "only-game-in-town" status as a successful political formula.

Key words

Europe, nationalism, populism, neoliberalism, neoconservatism

The following text is a response to the rising xenophobia in the so-called "civilized world", in particular the European continent. It may also be seen as addressing or directly answering some of the major talking points

of the self-styled "new conservatism" movement, which is by far and large anything but conservative as will be demonstrated by the next lines. All in all, the arguments which are coming below will provide at least some ground for doubt in both ideological directions – liberal and conservative, and their "fault" and arguments about the current state of affairs throughout Europe. Not only the consequences of their respective political domination or reign, neoconservatism in the 1980s and 1990s and neo-liberalism roughly since the beginning of 21st one will be held into account, but the processes they set in motion as well. For the "mortal enemy" approach adopted by both of these classic liberalism ideology offspring has led to most of the problems observed today.

In the aftermath of this ideological clash alike the ones between Nazism and communism earlier in the 20th century and democracy vs. communism later during the Cold War, contemporary Europe appears today to be again a battleground of grand ideas. Unfortunately, the strategy adopted by the adversaries of today's frames the opponent as an enemy deserving anything but total denial and despise has never been easier – Facebook and the likes are at hand providing an arena for hate-speech, false news and post-truth like never before. Traditional media appear to lose their gatekeeping function of fact-checking and shaping the daily news agenda and what is newsworthy today seems to be determined by whether or not it is trending or viral across the new social platforms.

Thus, lacking trustworthy and reliable sources the general public is no good position of gaining anything but the emotions from the parties involved in the discourse over the nature of the ongoing political, social and economic developments of the recent times. Informative choice, let alone reflection and understanding became near impossible as the whirlwind of posts, tweets and shares took over the attention of the contemporary individuals across the developed, but not only, countries. Societies appear to lose their integrity as social coherence as power aspirers of various nature stormed the classical political arena armed with smart phones and access to Internet. However, Nietzsche was proved wrong by current developments for the "will to power" today goes hand in hand with the will to revive the once pronounced dead God in order to maximise its political reach.

Conspiracy of global nature, similar to the acclaimed Zionist one re-furbished and reinvigorated by the Nazis' propaganda machinery, is a trademark for the new conservatism discourse as its advocates see obstruction to their tradition-abiding efforts everywhere. Fake news and deep fake news

thrive, but what really threatens Europe is the post-truth politics discourse established as a trade mark of the new wannabe conservatives. The lack of modern widespread understanding of the European Union (EU) identity coincides with the rise of radical politics, easy-solutions and all-in politics sometimes described, not entirely correct as populism – right and left one. That is beyond doubt a major "contribution" of the post-communist elites – both Western and Eastern, especially after the turbulent first decade of the new millennium. For Europe long ago became not a nation or territory-bound descriptive locus, but rather a cultural, civilizational area beyond particularistic claims of its geographical limitations. Pax Romana nowadays is nothing but Pax Europaea.

Populism and especially the right-wing one, according to Eatwell and Goodwin (2018), has been for quite some time in the making along the lines of the Four Ds of distrust in elites, destruction of national culture, deprivation in the economic sphere and dealignment in political identification and voting behaviour. The EU to them is, for some good reason though, a fundamentally elitist and undemocratic project, while neoliberal globalisation conspired along and caused widespread resentment, not so much due to its material effects as its psychological ones. For the solid feeling among individuals around the world and Europe in particular of growing inequality and identity swallowing immigration waves result in a sense of relative deprivation. However, intriguing and meaningful, as William Davies points out in his review of the book,[232] is that "*the category of national populism is stretched in so many directions that it obscures more distinctions than it illuminates. It starts with an eminently understandable desire to be listened to and recognised, but then extends to demagoguery, violent threats and wall-building. If the language of racism, nationalism and fascism is really not adequate to distinguish between the desire for stable community and Salvini's vicious hatred of refugees, between alienation from unelected elites and Orbán's dismantling of the rule of law, then find a language that will*".

A perfect example that is in line with the above-mentioned specifics is the recent campaign of Orban in Hungary framing George Soros, a Hungarian-born billionaire and elf-styled protector of modern liberal order and its values, and Jean-Claude Juncker – the president of the outgoing European Commission, as enemies of the state of Hungary, for it bares much

[232] https://www.theguardian.com/books/2018/nov/15/national-populism-review-compassion-for-supporters-of-trump-brexit-le-pen, accessed on 12th April 2019.

deeper implications. It is not just that the old elites are conspiring against the traditional Hungarian values sucking out its sovereignty to Brussels, but Europe is also guilty for it is siding with the Hungarian state arch-enemy, the guy who turned his own in favour of the migrants and foreigners, who will destroy our Homeland and erase our traditions. Similarly, in France and in Germany nationalists like *Alternative für Deutschland* (AfD) and *Rassemblement National* (National Rally) are calling for not letting the outsiders, east Europeans included, take over the established societies with their fundamental traditions and order. All over the European nation-states there are voices calling for resistance to the invaders and their attempts of conquering Europe and threatening the very core values of its civilization. Yet, the solution of those patriots is not more European integrity, but rather more national consolidation which will only be able to withstand the migrants' attack. Building walls, not bridges became the refrain of their paradigm perfectly in line with the doctrine of their new inspiration – the US president Donald J. Trump.

It is perfectly acceptable to them, if not deliberately aimed at, bringing good old tactics back to prominence, for there is still a lack of sufficient proof of European instruments able to cope with the new issues and problems. The tragedy is into the fact that these patriotic voices deny every attempt for discovering or applying something of European character, blaming Europe for the very presence of the new threats on their doorstep. This behaviour of total denial of what is coming from Brussels is masked as saving Europe from its incompetent bureaucracy for the future generations of Europeans – those proud ancestors of Charlemagne/ Charles the Great, Jan Sobieski, Louis XIV and Elizabeth I. Thus, its ideology could be nothing else but neo-conservative, as it is trying to preserve what they cherish dear – the Fatherland.

To the new apostles of nationalism, being European is not in accord with being French, German, Bulgarian, Hungarian, Polish or Czech. It is the fear and rejection of cohabitation of various identities, which in turn is a rejection of globalization and in the bottom line – modernity. Losing one's national identity has become an issue not only because of the migrants fleeing for their lives or seeking fortune in Europe, but for the clash between the concepts of multiculturalism and nation. How can one coherent nation with its sovereign territory and God-approved natural order and rights co-exist with newcomers who do not only lack any desire to integrate and become like us, but pride themselves on being different from us? The soft touch of liberalism, equalitarianism and tolerance has been badly exposed

by its inability to address the issue and point rightfully out that people are coming to Europe not to conquer it anymore, but to become part of its progress and contribute accordingly to the established social, political and economic order perfectly in line with its competitive nature of any kind and at every level. Enriching European perspectives and not changing it should have been the light motive!

The reaction coming from new conservatives across the continent is at least pretending to be saving Europe… from itself. They, because of lacking true arguments against the core of the achievements of modern liberalism that are an integral part of it ideologically, aim at something else. Something which caught the old establishment off guard – the new conservatives, accused the governing neo-liberal entrenched elites of the sins of their mortal Cold War enemy – totalitarianism. For them neoliberalism attempted to melt all those differences of the unique nations, ethnic, linguistic and religious groups into one – pan-European multicultural identity, with such a zeal through measures and policies which in the end looked nothing but totalitarian in their reach and goals. The artificial nature of everything that comes from Brussels made it easy not for the Europeans, but for foreigners to take over "us", while we were, supposedly trying to integrate them. Abominations such as all men equality, third gender, same-sex marriage, abortion, sex-change, transgender, religious tolerance infuriated the new conservatives, as in them they recognize nothing but total surrender to transhumanism and betrayal of European traditions.

The only point missing (quite on purpose!) was that every policy came in power after it was proposed, deliberately discussed in detail, voted and subsequently implemented by the governments of the same national states that happen to be members of the EU and that by chance happen to be the only legitimate representative of the majority of the individuals living on their territories. Such a paradox! Still totally neglected like the myth of the European values and traditions. For if the assumption of their existence is valid, why do Western and Northern Europeans find it hard to differentiate between migrants coming from Syria and Afghanistan and employment-seeking citizens of countries form Central, Eastern and Southern Europe? Are we not sharing the same values? Or does it depend on the occasion, perfectly in line with the moral relativism of the new conservatives?

History of the close and distant past has become a major issue again, together with all the prejudices of the old times – Islam, culture, migration,

etc. West vs. East – thus came the widespread overwhelming feeling for losing one's grip over life and state, both in the West and in the East, though for different reasons. Elites, on their turn, failed to perform and lead, which resulted in a vacuum filled with anxiety over so many issues poured in an endless train of posts every second over the new channels of communication, wrongfully called social media. That anxiety was not and is not addressed properly, especially in the aftermath of the 2008 crisis, which spurred the boom in the extreme political narrative.

Thus, it was no surprise at all that the democratic political system and its ideology – modern liberalism, took the main fault. The misunderstanding of its core package thrived partially because of the laziness of its advocates – the very people who rebuilt post-Second WW Europe and defeated later the Soviet Union in the Cold War. Failing to take and above all deservedly explain its credentials, putting aside claims that this is the end of the history and democracy as it is, the EU political leaders of all parties inevitably triggered a process we nowadays label as the EU identity crisis and the rise of nationalism – the very old dilemma that Europe has been through a couple of times over the past two centuries.

It is worth noting that not until recently there were not that many nations in Europe and the world at all – they were rather various political communities consisting of sub-communities based on different identity lines but nations. For example, the Habsburg Empire, which emerged in the 16th century, consisted of of Germans, Hungarians, Croats, Serbs, Czechs and Slovaks who cohabitated together in the vast area of the empire as separate ethno-linguistic groups with their local specifics. One of the major consequences of the First World War was that it spurred nationalism throughout Central and Eastern Europe. From the ashes of the Habsburgs' and Romanov's Russian empires emerged the new nation-states of Austria, Hungary, Czechoslovakia, Poland, Yugoslavia and Romania. Those states in turn fell both victims to their own internal nationality conflicts and harsh disputes over territory with their newly emerged neighbouring nations.

It is commonly forgotten in that regard that the nation was "invented" by the French Revolution. In the aftermath of the Revolution each and every Frenchman became a citizen of the Republic in order to install a sense of equality among other things in the state torn by excessive violence and estate-based social stratification. However, the new nationalistic pride of the French Revolution was more than just self-identification in order to achieve greater mobilization. Its famous slogan "liberty, equality, fraternity", packed

with the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, demonstrated ambition and belief for them to hold true for all humanity and liberal progress, establishing universalistic international order.

Thus, individual liberty, human equality, fraternity of all people became the founding stones of liberal and democratic nationalism. The revolutionary French nationalism put free individual will and choice in the formation of nations and, therefore, the new nations were portrayed as acts of self-determination of all of their members. Subsequently, Napoleon's armies spread the French spirit of nationalism throughout Europe and beyond. Ironically, it was exactly the conquest of Napoleon and his revolutionary inspiring codes that turned the nationalism of the Europeans against France. Most prominently, Germany rejected all the principles upon which the American and the French Revolutions had been based as well as their liberal and humanitarian aspects of nationalism. Instead, German nationalism turned to the historical tradition to justify the right of each and every group of individuals with a common language, religion, habitat and history to call themselves "a nation", in practice introducing the discourse of cultural and ethno-linguistic determinism against universalism as a rule of the thumb[233].

The policy of offering easy solutions has never led to "the best result" for the community, as Aristotle entrusted to it. The call for raising walls, the passion for mythologizing historically dubious events and facts, the return to the pre-modern roots of identifying the individual with the group based on shared generic traits, geographical habitat, linguistic group, even religion and skin colour, lead to an attack on the very essence of Pax Romana and later Christiandom Europe – people live better together, not separated. A symbol of this understanding in the modern world of the 21st century is the European Union built on the debris of Europe's destroyed by the Second World War of the rival national states.

The denationalization of post-war Europe, which took place at the political level through the normative criminalization of the Third Reich ideology and the rehabilitation of patriotism, was actively supported by the economic power of the Marshall Plan that culminated in the creation of the European Union in 1957. However, the sustainability of the EU's political paradigm was put under serious test from the Big Bang expansion (10+2) – a phenomenon that brought into the Union, along with many other

[233] Britannica Academic Edition Online, https://kenli.nbu.bg:2145/levels/collegiate/article/nationalism/117287, accessed on 12th of April, 2019).

internal changes, also the ongoing re-nationalisation of the new Member States from Central and Eastern European (CEE) societies after the collapse of the Soviet Union. As Offe (1991) predicted, after the totalitarian grip of the Soviet dogma was over, during the transition from communism in the CEE countries, besides building a market economy and liberal democracy under a Western model, the new truly independent states also rediscovered their national identity (Hungary, Poland, Czech Republic, Bulgaria, Croatia) and/or started the process of building/shaping it (Macedonia, Slovakia). Integration into the other key Euro-Atlantic structure of political prominence and importance – NATO, meeting key criteria from Maastricht, and Copenhagen in particular, had a mitigating effect on the newcomers in United Europe. And although everything seemed destined for the new Europe of peacefully cooperating members to be better settled than the old one of hostile nations, today we observe something quite different.

The Schuman and Monnet Europe aims at the prosperity of the majority and foresees unification through the diversity guaranteed by the rule of law. The challenges of the 21st century give a new force to theories like Huntington (1993), which divided the world almost a quarter of a century ago to areas dominated by potentially hostile civilizations. The imminent conflict between them is the engine of progress and as cynical neorealist theories claim, the right is always of the stronger. The modern European civilization, however, has been already into seven decades of efforts to refute such catastrophic visions, although there is no lack of provocation, especially on the side of countries that have chosen Huntington as their prophet, like Russia and, to a lesser extent, China and India. Their behaviour is largely a consequence of the technological revolution brought about by the Internet phenomenon, which has expanded spheres and opportunities for influence, as well as providing unexpected means and opportunities to achieve individual, corporate, group and national goals.

Constructing more Europe and more Brussels after 2009 at the expense of national sovereignty in societies that for the first time boldly and freely can manifest their history and culture, on the basis of increased self-confidence and economic prosperity after decades of Communist terror, could not have happened at a more inappropriate moment. As a result, there naturally emerged internal opposition and resistance to such supranational behaviour and policy on the part of the EU. In the EU itself, among its founding members, there are a plenty of signals for such resistance as illustrated by the debate and the process of Brexit in the UK, as the presidential

elections in Austria and France, as well as the parliamentary elections in the Netherlands, Italy and Austria. Objectively, part of it is far from unjustified, especially as it concerns the excessive bureaucracy of the administration of the Union and the slowness and indecision of its operational structures, a natural consequence of the process of cohesion and convergence between 28 different countries.

The insertion of the hypothetical threat of the Islamic civilization against migrant, immigrant and refugee invaders in Europe adds even more drama to the European political and social agenda. The fact is that the Old Continent has learned much from both the clash with Islam and the cohabitation with it. Parallel to personal hygiene, medicine and scientific achievements of the ancient Egyptian, Hellenistic, Persian, and Roman worlds, Europe has a commercial outlet to the whole of Asia. There is no lack of tension, but it is largely reciprocal and mirroring in volume and direction – Crusades were met by the invasion of Europe two centuries later, and while the first ones were in the glory of the name of Christ, the latter were for the glory of the Crescent. Today, from the distance of time, and looking as much as possible rationally and analytically at human history from the past centuries, we can say that the misuse and abuse of religion for political purposes is equally inherent to both worlds.

The European identity happens to be much, much older than the respective Italian, Bulgarian, Polish, Hungarian or French one. However, the collapse of the big global European Empires like the Russian, Habsburg and the Ottoman ones spurred the process of nation-building across the European continent, quite often manipulating and elaborating on well forgotten or entirely fabricated historical myths. Each and every of the new political entities desperately looked and found evidence for their both political and cultural superiority over their neighbours', which to serve as a platform, a keystone and a foundation for the newly established nation state. In the due process of identity seeking, most of the newly founded European nation-states forgot that most of them share a common feature much older than their striving for identity, i.e. the Christian religion.

Be it Catholic Christians, Protestants or Orthodox, people of various ethno-linguistic communities actually belong to a much older Pan-European community – that of Europeans. In this regard, the contemporary claim that the European Union is a postmodern social political and economic construct, thus, unnatural and aiming to destroy the coveted nation-state,

is apparently not valid and void according to professor Kalin Yanakiev[234]. Therefore, all contemporary new conservative critics who claim that the EU is an unnatural and artificial structure of neoliberal character, aimed at weakening national sovereignty in its reach rather than facilitating its members' prosperity, actually speak false, as the European identity precedes each and every national one on the continent. So, it appears that not the EU, but their efforts seek to destroy and return Europe to the pre-modern times of no communities but tribes and clans.

Bibliography

Davies, Norman. *Europe East and West*. Random House, 2007.

Eatwell, Roger and Goodwin, Matthew. *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*. Pelican, 2018.

Gropas, Ruby. *Pax Europaea: EU Challenges and Prospects in Eurasia, Africa and the Middle East.* Southeast Europe Project, Woodrow Wilson International Centre for Scholars, Washington, 2008.

Huntington, Samuel P. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Vol. 4. University of Oklahoma press, 1993.

Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996.

Johnson, Paul. *Modern Times: A History of the World from the 1920s to the 1990s*. Phoenix, 1992.

Osborne, Roger. *Civilization: a new history of the Western world*. Random House, 2011.

Offe, Claus, and Pierre Adler. *"Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe."Social research* (1991): 865-892.

[234] Nations and Europe – Which is Older?, http://kultura.bg/web/нациите-и-европа/ , accessed on 09th of April, 2019)

ЕВРОПЕЙСКА ИДЕНТИЧНОСТ И ЕВРОПЕЙСКО ОБЩЕСТВО: ЛИПСВАЩАТА СОЦИАЛНА ОСНОВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИНТЕГРАЦИОНЕН ПРОЕКТ

доц. д-р Пламен Ралчев
УНСС – София

Резюме

Логиката на европейската интеграция от самото начало в продължение на няколко десетилетия е интеграция на национални пазари и икономики. Впоследствие се стига до икономическия и политически съюз, както и до икономически и паричен съюз. Без да оспорва постиженията или да изтъква предизвикателствата от всичко това, настоящият доклад обръща внимание на липсващите или подценените измерения на европейската интеграция, а именно социалната основа на интеграцията. Интегрирането на държави членки, национални пазари и икономики създава сложна институционална структура, която определя наддържавния характер на ЕС, като същевременно запазва непокътнат суверенитета на държавите в редица области, в това число възпроизвеждането на националната идентичност. Скромните опити за конструиране на европейска идентичност на базата на европейско гражданство продължават да изглеждат повече като екзотично упражнение на брюкселската бюрокрация, отколкото като автентичен ендогенен европейски социален процес. Трябва да признаем, че единната европейска валута и свободното движение до момента като че ли са единствените артефакти на европейската идентичност в социален аспект. Кой и как трябва да изгради липсващата социална основа на европейския проект? За мнозина самата идея за европейско общество звучи утопично и те решително отказват да търсят основания и възможности за евентуалното му конструиране. Единственият аргумент, който използват, е, че ЕС винаги ще бъде сложна и, както виждаме, противоречива съвкупност от държави, които все по-често проявяват избирателност по отношение на своите обвързаности и задължения в съюза. Това предизвика и горещите спорове за различните скорости и различните нива на членство. Изправени сме пред сложно предизвикателство как да надградим над националните държави и националните общества, така че да не влизаме в пряк конфликт с тях, а същевременно да

изградим наднационален социум. Докладът обръща специално внимание на ролята на образованието и особено на социалните ефекти от европейската програма за образователна мобилност „Еразъм“ като микромеханизъм за изграждане на европейска идентичност.

Ключови думи

европейска идентичност, европейско общество, социална основа на европейската интеграция

Европейският съюз (ЕС) се развива като сложно съчетание от национални и наднационални публични институции, както и наднационални и транснационални политически и публични арени. Амбицията да се създаде пълнокръвен политически субект като еманация на реализираната до момента икономическа интеграция поставя на дневен ред предизвикателството да се конструира нова идентичност и във вътрешнополитически, но и във външнополитически план.

Развитието на европейския проект все още е доминирано от националните елити и по-възрастните политически поколения. Това са елити, социализирани по времето на Студената война, олицетворяващи разбирането за разделена, а не за обединена Европа. Новите (младите) политически поколения като че ли все още не са посветени достатъчно на каузата на обединена Европа. Затова толкова силно се усеща и липсата на нова политическа енергия в Европа. Допълнително усложнение е и влошената демографска картина на континента. Демографската криза, съчетана с имиграционния и бежанския натиск над Европа, отклоняват и политическата посветеност, и социалната динамика от процесите на рекрутиране на автентичен европейски политически елит, който да не е производен от националните политически елити на страните членки.

Социалната динамика трансформира ЕС в особено социално и публично пространство, все още нереализирано обаче като европейски социум, който да изрази и легитимира определени схващания за бъдещето на тази общност. Без реално и ефективно функциониращ европейски социум трудно бихме могли да си представим изграждането на устойчива европейска идентичност.

В пряка връзка с европейското социално пространство са социалните разломи – неравенствата – както вътре в Европа, така и навън

– глобалните неравенства. Търсенето на решения на проблемите, засилващи неравенствата, е основно глобално предизвикателство, към което и ЕС има ангажимент. Системното подценяване на социалните разломи, причинени от неравенствата, води до радикализация с различни форми и интензитет. Свидетели сме вече на тотална радикализация. Примери за това са не само проявите на тероризма, но и засилващият се популизъм и национал-популизъм в Европа.

Разломните линии се задълбочават и от липсата на политически образ и идентичност на ЕС. В дългосрочен план за него е жизненоважно конструирането на пълноценен европейски социум, в чиито рамки да може ефективно да се изгражда европейската идентичност, за което принос би имала и бъдеща обща образователна политика. Социалното сближаване може да цели премахване на вътрешните неравенства, но като подход не е достатъчен в стратегически план за моделирането на социална тъкан в ЕС. Продължава разнобоят между различните концепции за обединена Европа. И докато тези за икономически и политически обединена Европа, както и техните противоположности – за запазване примата на национално-държавното начало, са по-гласовити, то концепциите за социалната трансформация в Европа през последните десетилетия и обособяването на европоцентрични, еврофилни социални прослойки, особено сред младите, икономически и социално активните групи като прототип на социум и демос на обединена Европа, остава приглушено и в сянката на консервативни национално ориентирани реторики. По този начин продължава да изглежда невъзможно формирането на автентичен европейски политически елит, макар и технократски, който да може да дебатира с националните политически елити.

Широко се дискутира демократичният дефицит и кризата на представителността в ЕС. Именно поради липсата на представителен европейски политически елит, който да участва в европейския дебат, на Съюза му липсва политическа енергия и стратегическа ориентация. Това, което в момента се разбира под европейски елит, е всъщност случайна съвкупност от националните политически елити на страните членки, събирани в различен формат и по различен повод да дискутират касаещи ЕС проблеми. Това обаче много се отдалечава от идеята за обединена Европа на хората, защото тези елити са национално определени и национално представителни, а тяхното участие на ниво ЕС с нищо не повишава тяхната представителност. Евробюрокрацията също не е равнозначна на автентичен европейски политически елит, нито пък може

да компенсира (дори частично) неговата липса. Тя няма представителност и легитимност в очите на европейските граждани.

Европейският съюз ще продължава да се лута дезориентирано в лабиринта между национално, наднационално и федерално, докато не бъде осъзнат драматизмът и противоречивостта на паралелно съществуващи вече национални, постнационални, транснационални и наднационални политически и социални реалности в Европа – всичките със собствена логика, динамика и инерция. Става все по-невъзможно националните политически елити да определят бъдещето на европейския проект. Именно това налага целенасочени усилия за формиране на елит с европейска идентичност и интегритет, който да способства за утвърждаване на собствената легитимност на Съюза.

Европейският съюз не се развива в изолирана среда, а в постоянен контакт и комуникация с външния свят. Именно в тези условия той получава възможност не само да изгражда своя международен образ, но и да консолидира своята идентичност. Още по време на преговорите за подготовката на Договора от Маастрихт се обръща внимание на засилващата се необходимост от управление на публичните комуникации и информацията от и в рамките на европейските институции. С нарастването на силата и влиянието на ЕС както в европейски, така и в международен контекст, Европейската комисия (ЕК) отделя все повече внимание на информационните и комуникационните дейности спрямо различни публики и целеви аудитории вътре и извън Съюза.

Развитието на Европейските общности води и до промяна в комуникационните стратегии и дейности на ЕС, което става особено видимо след Договора от Маастрихт[235]. Те преминават от подхода на политическия маркетинг, основаващ се на убеждаващи и промоционни дейности, към по-диалогични и целеви тип комуникации и освен това нарастват в количествено и качествено отношение чрез разнообразяване на действията на ЕС спрямо различните вътрешни и външни публики.

Определянето на комуникацията в публичното пространство на ЕС като основен приоритет за Европейската комисия и страните членки не е новост. Все повече средства се отделят за различни генерални дирекции с цел подобряване на техните вътрешноинституционални, както и външни комуникации, особено с медиите[236]. Ако в началото на процеса

[235] Вж. Brüggemann, цитиран в: Valentini, C. Political Communication in International Settings. In: Journal of International Communication, 14:2, 2008, p. 105.

[236] Със създаването на специална Генерална дирекция „Култура, информация и

на интеграция комуникациите са се осъществявали само между европейските институции, националните правителства и влиятелни групи, през последните години Комисията насочва все повече дейности към гражданите и организациите на гражданското общество.

Декларацията за европейската идентичност от 1973 г., Директивата „Телевизия без граници“ от 1984 г., Комитетът „Европа на хората“ от 1984 г., Договорът от Маастрихт от 1992 г., Докладът Де Клерк от 1993 г. и всички последвали информационни и комуникационни политики съдържат препоръки за действия с цел подобряване на комуникацията с европейската публична среда. Те включват познатите вече инициативи като създаването на единна европейска валута, европейски многоезичен телевизионен канал, Евролотария, хармонизирани документи за самоличност, Европейска награда за литература, тематични Европейски седмици, месеци, години и т.н.

Въпреки това тези информационни и комуникационни дейности все още не са достатъчни, за да преодолеят т.нар. „комуникационен дефицит“ на ЕС. Съюзът все още не е решил проблема за връзката с гражданите си, а „Европа има нужда от човешко лице, от духовно измерение, дори от душа, защото никой не се влюбва в общ пазар“[237]. Въпреки разбирането от страна на европейските институции за важността на комуникацията за придвижване напред на интеграционния процес ЕС продължава да има проблеми с комуникирането на своите институции и политики към европейските граждани, а и към външни за Съюза публики.

Някои изследователи, като Андерсън, Де Врийз, Мейър, Федърстоун и други[238], твърдят, че проблемите с разпознаваемостта и връзките на ЕС се дължат на информационни и комуникационни действия, които не са били достатъчно добре насочени към различните целеви групи.

аудиовизия“, по-късно преименувана ГД „Преса и комуникации“, а впоследствие – ГД „Комуникации“, ЕС проявява ангажираност за подкрепата и участието на гражданите.

[237] Shore, цитиран в: Valentini, C. Political Communication in International Settings. In: Journal of International Communication, 14:2, 2008, p. 105.

[238] Вж. Anderson, P.J. The greater non-communicator? The mass communication deficit of the European Parliament and its Press Directorate. In: Journal of Common Market Studies, 42(5), 2004, pp. 897 – 917; De Vreese, C.H. Communicating Europe. Policy Paper, New Generation Democracy Project, 2003; Meyer, C. Political legitimacy and the invisibility of politics: Exploring the European Union's communication déficit. In: Journal of Common Market Studies, 37(4), 1999, pp. 617 – 639; Featherstone, K. Jean Monnet and the „democratic deficit“ in the European Union. In: Journal of Common Market Studies, 32(2), 1994, pp. 149 – 170.

От гледна точка на връзките с обществеността тези проблеми са резултат от липсата на подходящо планиране и координиране на стратегическите комуникации в рамките на европейските институции.[239]

Дискусиите за това как Съюзът комуникира с гражданите често се свеждат до средствата за провеждане на публична дипломация, дори и да не са представени конкретно по този начин. Комуникационните стратегии на ЕС се стремят да създадат чувство на принадлежност и единство сред европейските граждани като предприемат различни действия, които като цяло могат да бъдат окачествени като публична дипломация.[240]

Комуникационните канали, използвани за предаване на посланията на ЕС, са недостатъчни и обикновено преминават през филтъра на националните гледни точки. Посланията на ЕС често не достигат до широка аудитория, защото нямат достатъчна новинарска стойност за националните медии, а циркулират сред малки групи хора или елити в отделните държави.[241] Поради това Съюзът не може адекватно да отговори на своите критици на национално ниво или да постигне попу-

---

[239] Вж. Valentini, C. Manufacturing EU consensus: The reasons behind EU promotional campaigns. In: Global Media Journal – Mediterranean Editions 1(2), Fall, 2006, pp. 80 – 96.

[240] „Публичната дипломация" е термин, въведен през 60-те години на XX в., който се отнася до онези аспекти на международните и транснационалните отношения, които излизат извън формално равноправните и симетрични взаимодействията между правителствата на държавите. Най-общо може да бъде дефинирано като правителствени програми, които имат за цел да информират или да повлияят на общественото мнение в други страни. Вж. Генов, Г. Публична дипломация, с. 355 – 357 и Нова публична дипломация, с. 245 – 247. – В: Основни термини, използвани в учебния процес, т. 3. Политически науки. София: УНСС, 2011. Основната цел на публичната дипломация е да информира и създава желан имидж и репутация на една нация сред чуждестранна аудитория. Основните средства на публичната дипломация включват телевизионни и радио предавания, книги и списания, филми, културен и образователен обмен и т.н. Тактиката е насочена към утвърждаване на имиджа и репутацията на нацията.

[241] Все пак някои данни сочат промяна в тези тенденции. Според данни от изследването Евробарометър 69 има промяна по отношение на гражданската подкрепа и мнения за политиките на ЕС, която през пролетта на 2008 г. изглежда по-добре, отколкото през предходните няколко години. Тази промяна може и да е следствие от въвеждането на новата комуникационна стратегия за „Демокрация, Диалог и Дебат" (т.нар. „План „Д"), която повишава ефективността на информационните и комуникационните действия на ЕС. Може да минат още няколко години обаче преди резултатите от тези действия да станат по-забележими. Много от предложенията, представени в тази стратегия, вече са изпълнени. Вж. Eurobarometer 69 Public Opinion in the European Union – Spring 2008: First Results, The European Opinion Research Group (EORG). DG Press and Communication, European Commission, 2008.

лярност. Освен това ЕС няма публично лице, представителна личност в съзнанието на европейците – да не говорим за хората извън ЕС, тъй като европейските политици се заиграват с общественото мнение основно на национално, а не на европейско или извъневропейско равнище. Като цяло подходът на ЕС към информационните и комуникационните дейности е бил подценяван в продължение на десетилетия. На тях се е гледало повече като на неизбежна реакция при различни кризи или политики, отколкото като на интегрална част от рутинната работа на европейските институции.[242]

За европейските граждани много от досегашните информационни и комуникационни дейности на ЕС не само не са успели да ги информират правилно за реалното политическо въздействие на политиките на Съюза, но и са създали объркване и страх от загуба на национална сила. В допълнение към това комуникационните проблеми на ЕС създават омагьосан кръг, в който хората не са доволни от сегашното си положение и обвиняват Съюза в неспособност за бързи и ефективни действия за решаване на проблемите им. От друга страна, в много области ЕС няма пълна власт да решава кое е най-добро за гражданите и оставя политическите решения в ръцете на националните правителства.

Това може директно да блокира нормотворческия процес, ако политици на национално ниво „облъчват“ силно гражданите с евроскептични послания или предлагат популистки решения по въпроси, които са извън компетентността и разбиранията на средностатистическия гражданин. На практика европейците не осъзнават достатъчно необходимостта от промяна на този омагьосан кръг, който представя ЕС като неспособен да подобри обществено-политическата и икономическата ситуация, както и позицията му на международен актьор. Причината да не са наясно с това се корени в самия Съюз, който не им предоставя информацията, от която те се нуждаят, за да видят и осмислят силата му.

Стремежът за легитимиране на ЕС и включването на все повече граждани в процесите на вземане на решения в него означава и възможност за правилна комуникация с различните публики чрез създа-

[242] Според Карл Дойч съвременните комуникационни общества се характеризират с много тясна връзка между политиката и дискурса, от който политиците на национално ниво често се възползват. От тази гледна точка, за ЕС „План „Д” се явява комуникационна стратегия, която трябва да бъде запълнена с политическо съдържание, за да привлече вниманието на националните масмедии. Вж. Deutsch, K. Nationalism and Social Communication (2nd ed), Cambridge: MA, MIT Press, 1966.

ване на по-добър имидж и репутация. Според някои автори политиката на публична информация на ЕС трябва да е организирана така, че да помага за утвърждаването на конституционния статут на общността и европейската демокрация в международния политически и социален контекст. Тя трябва да помогне на индивидите и техните обществени организации да разберат как и какви права и ценности защитава ЕС. Информационната политика не трябва да е насочена само към постигане на положителен отзвук от индивидите и обществените организации. Тя трябва да ги насърчи да се ангажират в критичен диалог. Затова информационната политика е много по-важна от чисто промотивната политика, защото, доколкото се отнася до ЕС, неговата аудитория се състои едновременно от граждани и от обекти на политиката, като последните са и във вътрешен, и във външен план.[243]

За да бъде обяснен добре ЕС в рамките на комуникационните му вътрешни и външни дейности, трябва много ясно да се подчертае спецификността на неговата структура, философия и комуникационни цели. Европейският съюз е отчасти междуправителствена и отчасти наднационална организация. Поради многопластовата му структура и комбинацията от наднационални и междуправителствени елементи при вземането на решения, волята на гражданите намира посредничество много повече на европейско, отколкото на национално равнище на отделната държава членка.

Идентичности на ЕС – икономическа, социална, културно-цивилизационна, политическа

За европейската идентичност може да се говори и като за концепция, и като за дискурс. Тя е едновременно абстракция и фикция без реални измерения. Идентичността като фикция обяснява силата, която концепцията има от нейното въвеждане в политическия дневен ред през 1973 г., въпреки оспорването ѝ и идеологическата ѝ натовареност. Като цяло самата концепция не е толкова спорна, колкото значението и съдържанието ѝ. Тя изразява много повече идеята за общност, отколкото идентичност, в тесен смисъл на думата, и дори придобива идеологическо измерение. В този смисъл концепцията се вписва в дългата

[243] Вж. напр. Oostlander, A. Report of the Committee on Culture, Youth, Education and the Media on the Information Policy of the European Community. European Parliament, session document DOC EN/RR/232/232259 PE 203. 960/fin, 14 July 1993.

история на философски и политически разсъждения върху концепцията за Европа.[244]

Векове наред доминира идеята за Европа като относително обособено цяло. Претворяването на тази идея в социална и политическа реалност обаче се сблъсква най-вече с идентичността на националната държава, която продължава да контролира основните лостове и механизми за социализация на индивидуалната личност и групата и по този начин се явява пречка пред формирането на трансцедентна наднационална или не-национална идентичност.[245]

Надеждите за единна европейска идентичност все още изглеждат неоснователни, макар че развитието на процесите в ЕС за последните две десетилетия не е за подценяване. Икономическата интеграция напредна много, но в същото време европейското разбиране за това „кои сме ние“ остава фрагментирано. През десетилетията на търсене на удобен консенсус елитите в Европа създават единния пазар, еврото, Шенгенската зона за свободно пътуване, политиката на разширяване. Същевременно обаче тези опити да се деполитизира политическото, някак си тайно и полека да се създаде единна Европа предизвикват нежелани реакции на национално равнище.

Безспорно Европа се променя чрез ЕС. Размиват се пространствените и културните граници, но все още няма успех в създаването на единно публично, гражданско европейско пространство, което би консолидирало представата за европейска идентичност. Засега още няма единна, хомогенна идентичност, а композитна или множествена идентичност/и, през които се пречупва амбивалентността на ЕС в неговите политически проекти и социални процеси.[246]

Освен сбор от множество национални идентичности, европейската идентичност има и наднационални проекции, но те са фрагментирани и по-скоро отразяват отделните етапи и постижения в интеграционния процес. В Таблица 1 са обособени четири типа европейска идентичност с техните специфични характеристики.

---

[244] Strath, Bo. A European Identity. To the Historical Limits of a Concept. In: European Journal of Social Theory, November 2002, vol. 5, no. 4, pp. 387 – 401.

[245] Вж. Динков, Д. Неоидентичности в постмодерния свят. София: Авангард-Прима, 2011, с. 100 – 109.

[246] Вж. Checkel, J., P. J. Katzenstein. European Identity. Cambridge University Press, 2009.

Европейската идентичност може да съществува като съчленена комбинация от тези четири вида субидентичности в зависимост от развитието на европейското гражданско съзнание и разбиране за ЕС. Именно конструирането на общо гражданско публично пространство в Съюза е необходимото условие за консолидирането на европейската идентичност. А междувременно би решило и проблемите на ЕС, свързани и произтичащи от демократичния дефицит и комуникационния дефицит.

Таблица 1. Европейска идентичност: типология

Културна идентичност *Цивилизационно и историческо наследство* *Хуманизъм* *Образование* *Многоезичие*	**Социална идентичност** *Солидарност* *Социален прогрес* *Социална кохезия* *Подобряване на условията на живот и труд*
Икономическа идентичност *Развитие* *Единен пазар* *Единна валута* *Свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали* *Икономическа конвергенция и кохезия*	**Политическа идентичност** *Демокрация* *Правов ред и върховенство на закона* *Добро управление* *Ефективни и отговорни институции* *Равни права* *Обща сигурност*

Въпреки трупаните съмнения на съюзно равнище има по-голям потенциал за по-добри решения на проблемите, пред които се изправяме, отколкото възможностите, с които разполагат отделните правителства. Кризата е фактор, който ще даде допълнителни стимули за утвърждаване на нова европейска идентичност, но не трябва да се забравя, че и при глобализацията светът не е „постнационален“.

Голямото предизвикателство пред ЕС е свързано с това, че той е една „постмодерна мрежа“ от 21. век и трябва да съществува в обкръжение, владяно от парадигмите на национално-държавната идея. Новата идентичност трябва да обобщава единни въжделения и интереси на европейските народи и държави, но нереалистично би било да се очаква тя да подкопава националните идентичности.[247]

[247] Вж. Grunstein, J. Europe's European Problem. In: World Political Revew, 17 December, 2010; Cooper, R. The Breaking of Nations, 2003, p. 79.

Европейски ценности

Формирането и поддържането на идентичност е възможно само на основата на споделени ценности. Затова е необходимо да се вгледаме в ценностните измерения и ориентири на европейската интеграция. Ако с контент анализ филтрираме преамбюлите на основополагащите договори на ЕС от Парижкия до Лисабонския, ще открием много красноречив сбор от ценности (вж. Таблица 2), които стоят в основата на интеграцията и на идеята за общност.

Таблица 2. Европейски ценности

Ценности
Права и достойнство на човешката личност
Свобода
Демокрация
Равенство
Правова държава
Солидарност
Икономическа интеграция
Свободно движение на хора
Достъп до образование
Постоянно усъвършенстване на условията за живот и труд

Въпреки наличните артефакти за ценностна обусловеност на абстрактната европейска идентичност не можем да не отбележим, че основните течения в идентичността в Европа действат в противоположни посоки. Това се случва на фона на разделянето на концепциите „демокрация“ и „капитализъм“, които дълго време са възприемани единствено във връзка помежду си. Демократичните идентичности не са толкова ентусиазирани да прегърнат един технократски и движен от елити проект, какъвто е европейската интеграция. Това обаче има двойствен характер, защото въпросните демократични идентичности отчасти са продукт на същия този европейски проект, на който би трябвало да се

гледа като на разширение на държавата, а не като на нейно отрицание. Крайният резултат обаче е фрагментацията на европейската идентичност в множество проекти, много от които са антисистемни, а други може би са носители на нови видове социална интеграция. Политическите последици от това могат да разширят възможностите за социално и икономическо гражданство.[248]

За транснационалните и космополитните аспекти на европейската идентичност пише и един от най-авторитетните съвременни философи и социални теоретици Юрген Хабермас. Той засяга темата за постнационалната европейска идентичност, като съпоставя две концепции, или два модела: минималистичен – максималистичен (съответно *thin – thick*). Минималистичният процедурен модел на европейска интеграция, за който говори Хабермас, е преди всичко легалистки и се основава на правни и политически принципи. Максималистичната концепция визира едно по-дълбоко европейско себепознание и себеразбиране, което съдържа пряка референция към идеята за консолидирана европейска идентичност.[249]

Особено важна роля в това отношение като микромеханизъм за изграждане на европейска идентичност може да играе образованието и социалните ефекти от европейската програма за образователна мобилност „Еразъм“. В продължение на близо трийсет години тя се превърна в една от най-видимите програми за интернационализация и интеграция на ЕС и стана емблематична за европейците, а използването на термина „Еразъм поколение“ като характеристика на младите европейци буди надежда, че европейските младежи ще се окажат по-подкрепящи Европейската мобилност за академични и професионални цели, отколкото техните родители. Всъщност поколението на „Еразъм“ се състои от млади хора, които са усетили практическите ползи от европейската интернационализация, изключително мобилни са, мислят за себе си като за европейски граждани и следователно са основа за подкрепа на по-задълбочена европейска интеграция. Настоящата програма „Ера-

[248] Вж. Delanty, G. The Fragmentation of European Identity. Keynote Talk at the Conference The Development of European Identities: Policy and Research Issues, EC Brussels, 9 February, 2012.

[249] Вж. Habermas, J. Why European Needs a Constitution? In: New Left Review 11, Sept-Oct, 2001; Habermas, J. Towards a Cosmopolitan Europe. In: Journal of Democracy, 14 (4), pp. 1 – 25; Habermas, J. Is There Development of a European Identity Necessary, and Is It Possible? In: The Divided West. Cambridge: Polity Press, 2006, с. 67 – 82.

зъм+“ има нов подход с цел развитие на връзките между програмите за мобилност и целите на политиката, повече синергии и взаимодействие между формалното и самостоятелното учене и повече партньорства с дружествата, повишаване на пригодността за заетост и предприемачеството (Musselin, 2004; Европейска комисия, 2013). Същевременно този подход насърчава по-опростена административна структура, допълнително финансиране и по-силен акцент върху ЕС. Добавените стойности на тази програма са мобилността с учебна цел на физическите лица, сътрудничеството за иновации и обменът на добри практики в интернационализацията и подкрепата за реформата на политиката.[250]

Европейският съюз има хибриден характер – нито изцяло наднационален, нито строго междуправителствен. За да комуникира успешно, Съюзът трябва да обърне внимание и на културните фактори за своите стратегии за вътрешни комуникации. Той се опитва да утвърждава идеята, че страните членки споделят обща наднационална идентичност, история и ценности. Въпреки тези усилия ЕС продължава да е по-скоро сбор от различни култури и нации, отколкото единна цялост. Мнозинството европейци все още остават силно национално и културно обособени. По този начин националните, регионалните и местните култури играят важна роля за рамкирането на посланията на Съюза.

Истинското предизвикателство за комуникациите на ЕС не е свързано с езика сам по себе си, а със значението, което всеки индивид отдава на фразите на Съюза, т.е. на техните конотативни значения. Според някои автори конотативните значения произлизат от личния и колективния културен опит и никога не са еднакви за двама души или пък за две култури.[251] Разбира се, има и други фактори – политически и икономически, които влияят на мнението на гражданите, но културата играе важна роля.

Причините за неудовлетворение от политиките и действията на ЕС варират от икономически, политически, финансови и организационни въпроси в страните членки до начина, по който институциите на Съюза работят и вземат решения на европейско равнище. В Европа мнозинството от страните, които понастоящем не са доволни от управлението и политиките на ЕС, поради което открито го критикуват, имат също и вътрешни проблеми. В такива страни лидерите имат склонност да об-

---

[250] Grande, Elena & Del Campo, Cristina. Erasmus Programme Effects: a Spanish case. 29. 94-110. 10.5209/PADE.55933, 2016.

[251] Вж. Samover, Porter и Jain, разгледани в: Valentini, C. Political Communication in International Settings. Journal of International Communication, 14:2, 2008, с. 17.

виняват него за своите трудности. В общи линии ЕС става изкупителна жертва за липсата на проактивен подход към вътрешните разделения. Разбира се, понякога има основания за подобни обвинения към Съюза, поради множеството организационни проблеми, затрудняващи европейската система на управление, на която все още ѝ липсва ефективност, съгласуваност и прозрачност, силно бюрократизирана е и също е засегната от случаи на нерегламентирани връзки и корупция.

Една от причините ЕС да се провали в комуникирането на ползите от еврочленството и постиженията си дотук е липсата на междукултурен подход към неговите информационни и комуникационни действия. Ако Съюзът иска да убеди европейските граждани, както и гражданите извън Европа, в предимството да си част от него, трябва да включи повече междукултурни и по-целенасочени послания. Както посочва Фич, „… всеобщо признато е, че убеждението се формира от културата, разбирана като общностно-специфични предпоставки относно личността, отношенията и комуникацията. Всеки опит за въздействие над действията или мислите на другите трябва да вземе под внимание идентичността на целта, степента на желаната промяна, вероятността за неприемане/отхвърляне, отношенията с целта и т.н.“[252]

Европейската комисия все още предпочита „единния“ (универсалния) подход в своите комуникационни стратегии, но те не постигат желаните цели. Подценяването на значението на културата в установяването на добри отношения може да засегне организации, чиято легитимност и функциониране зависят от обществената подкрепа. Освен това общият подход към комуникациите работи само когато получателите на комуникациите от ЕС са активни участници – такива, които имат интерес да се чуе гласа им в Съюза, имат споделено разбиране и загриженост по определени въпроси. Този подход не може да се прилага, ако участниците имат ниска степен на ангажираност или различни интереси и/или ценности.

Въпреки че живеят в глобално общество, хората продължават да се разделят на принципа на принадлежността към дадена общност, нация или етническа група, а не се определят с характеристики, общи за всички. Вековете на разделения и конфликти в Европа не са премахнати от съзнанието на хората, така че откъде би могла да се появи т.нар. „европейска идентичност“? Гражданите на ЕС не показват, че споделят та-

[252] Фич, цитиран в Valentini, C., цит. пр., 2008, с. 20.

кава идея за идентичност. В настоящия момент все още няма истинска „европейска идентичност“, както няма и „европейска публична сфера“, в която могат да комуникират различните мнения по въпросите на ЕС от обществен интерес. Затова, когато трябва да изразят мнение по въпроси, които надхвърлят техните знания, интереси и дори лични предпочитания, гражданите на ЕС или изобщо не гласуват, или пък дават израз на своето неудовлетворение и страхове.

Библиография

Динков, Д. Неоидентичности в постмодерния свят. София: Авангард-Прима, 2011, с. 100-109.

Anderson, P.J. The greater non-communicator? The mass communication deficit of the European Parliament and its Press Directorate. In: Journal of Common Market Studies, 42(5), 2004, pp. 897 – 917.

Checkel, J., P. J. Katzenstein. European Identity. Cambridge University Press, 2009.

Cooper, R. The Breaking of Nations. 2003, p. 79.

Delanty, G. The Fragmentation of European Identity. Keynote Talk at the Conference The Development of European Identities: Policy and Research Issues, EC Brussels, 9 February, 2012.

De Vreese, C.H. Communicating Europe. Policy Paper, New Generation Democracy Project, 2003; Featherstone, K. Jean Monnet and the „democratic deficit“ in the European Union. In: Journal of Common Market Studies, 32(2), 1994, pp. 149 – 170.

Grande, Elena & Del Campo, Cristina. Erasmus Programme Effects: a Spanish case. 29. 94-110. 10.5209/PADE.55933, 2016.

Grunstein, J. Europe's European Problem. In: World Political Revew, 17 December, 2010.

Habermas, J. Is There Development of a European Identity Necessary, and Is It Possible? In: The Divided West. Cambridge: Polity Press, 2006, с. 67 – 82.

Habermas, J. Towards a Cosmopolitan Europe. In: Journal of Democracy, 14 (4), pp. 1 – 25.

Habermas, J. Why European Needs a Constitution? In: New Left Review 11, Sept – Oct, 2001.

Meyer, C. Political legitimacy and the invisibility of politics: Exploring the European Union's communication deficit. In: Journal of Common Market Studies, 37(4), 1999, pp. 617 – 639.

Oostlander, A. Report of the Committee on Culture, Youth, Education and the Media on the Information Policy of the European Community. European Parliament, session document DOC EN/RR/232/232259 PE 203. 960/fin, 14 July 1993.

Strath, Bo. A European Identity. To the Historical Limits of a Concept. In: European Journal of Social Theory, November 2002, vol. 5, no. 4, pp. 387 – 401.

Valentini, C. Manufacturing EU consensus: The reasons behind EU promotional campaigns. In: Global Media Journal – Mediterranean Editions 1(2), Fall, 2006, pp. 80 – 96.

Valentini, C. Political Communication in International Settings. In: Journal of International Communication, 14:2, 2008./