

КРИЗАТА НА МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА КАТО ПРИМЕР ЗА КОНСТРУИРАНЕ НА ПРОВАЛ В ПАРТНЬОРСТВОТО С ЕС

*Проф. дсн Георги Димитров,
катедра „Европеистика“,
СУ „Св. Климент Охридски“*

1. Кой е проблемът, който ни занимава?

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е ключов елемент в структурата на партньорството между правителствата на България и Европейската комисия, чрез който се реализират политиките на Европейския съюз и се придава смисъл на самото членство на страната ни в този съюз. Той не е само пореден детайл в партньорството, отделен случай на специфични секторни политики в областта на правосъдие и вътрешни работи. Обратно, той е открояващо се емблематичен, доколкото сменя в себе си цялостния характер на взаимоотношенията между ЕС и българското общество и, в този смисъл, е демонстративен за естеството на тези отношения. Кризата на МСП следва да бъде разбрана в дълбочина, защото тя дава отговор на въпроса, на който е посветена третата международна конференция на специалност „Европеистика“: „Има ли достатъчно Европа и достатъчно съюз в Европейския съюз?“. Въпросът е изключително основателен, много актуален и ни отправя към първопричините за всички проблеми, които преживяваме напоследък като граждани на ЕС – независимо дали ще става дума за спасяването на гръцката финансова система, бежанската криза, желанието на поне половината британци за излизане от Съюза или отлагането на разширяването на Съюза за неопределено бъдеще.

Като във всеки друг дълбок и съществен въпрос, в този също има скрита уловка – питането има ли достатъчно Европа и съюз в ЕС, неявно допуска, че ние вече знаем какво е Европа и какво е ЕС, за да можем да преценяваме дали наличното е „достатъчно“. Добре известно е обаче, поне на онези, които сериозно са се занимавали с тази проблематика,

че същностна специфика на Европа е нейната неопределеност¹. През хилядолетната си история Европа е променяла не само географията, но и същината си. Ако си дадем сметка, че най-важното за Европа е нейната цивилизационна отлика - способността да се развива постоянно, то тогава ще ни е важно напомнянето от Норберт Елиас, че „цивилизоването на народите не е завършило“ (Холбах)². А това вече ни подготвя за сблъсък със същинския проблем – защото дори да приемем за достатъчно самоопределянето на ЕС като институционално-правна система за развитие на обществата, които го изграждат, то това в никакъв случай не ни казва какво точно е Европейски съюз.

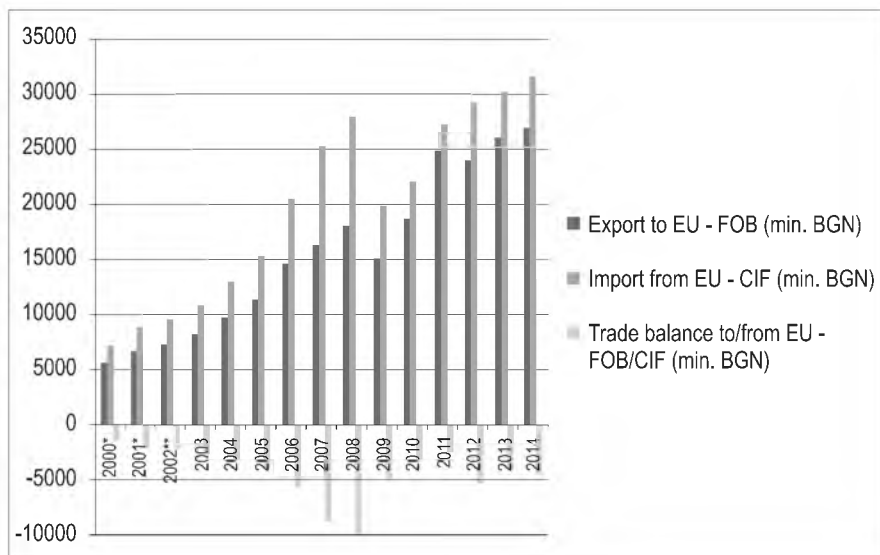
Добре известно е, че въпросът за същността ни се явява особено отчетливо като въпрос за границата - къде започва (или престава да е налично) онова, което ни интересува? В този смисъл позоваването на Копенхагенските критерии за членство сякаш съдържа отговор на въпроса за същността на ЕС и тази препратка е доста често срещана. Но очакването на отговор се оказва илюзорно и се разсейва веднага щом прочетем конкретния текст, в който тези критерии са посочени. Най-преднамерено използвам глагола „посочвам“, а не „дефинирам“, защото поне за изследователите на процеса „европеизация“ е несъмнено, че съдържанието на Копенхагенските критерии е в изключително висока степен неопределено, неясно и подлежащо на интерпретации.³

¹ Тук ще е достатъчно да дадем само два от множеството характерни примера. Един от най-влиятелните съвременни британски социолози Джерърд Деланти твърди: „[...] дефинирането на Европа е изпълнено с проблеми, тъй като Европа е изменчива идея, а не нещо очевидно. Погрешно е Европа да се разглежда като регион по простата причина, че тя означава различни неща за различни хора в различни контексти.“ „Европа не може да бъде сведена до идея, идентичност или реалност, защото самата тя е структурираща сила. Реалност е дискурсът, в който се формират идеите и идентичностите и се учредяват историческите реалности“ (Деланти 2004: 16). По друг начин и с различни смислови акценти, най-големият български културолог Богдан Богданов заявява по същество същото: „По-пълното представяне на Европа се налага от сложността на продължаващия да се променя феномен, от сложните му отношения с подвижното несъвпадащо с него понятие за Европа, но и от бъдещите ползвания на много и разнообразни субекти с разнообразни цели. Поради това и поради продължаващото стабране, което е и продължаващо разбиране, колкото и пълно да представим предмета Европа, той ще си остава незавършен и неидентичен на себе си.“ (Богданов 2001:20). Повече по въпроса вж. в Димитров (Димитров 2012).

² Елиас избира мисълта на Холбах за мотото на своя двутомник, смятан основателно за класика на социалните науки, който тромаво е преведен на български като „Относно процеса на цивилизация“ (Елиас 2000).

³ 'Membership requires that candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.' (Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 1993, 7.A.iii - http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf, посетена на 06.06.2016). Дали изброеното в първото изречение е изчерпателно, или само ориентировъчно; дали са еднопорядкови по тежест всички изброени елементи на обществения живот и каква е връзката между тях; дали второто изречение само резюмира общия смисъл на подразбиращата се системна връзка между изброените индикативни елементи в първото, всеки от който няма еднозначна или общоприета научна или правна дефиниция, или се въвежда нов, различен критерий - всичко това е предмет на взаимно оспорващи се интерпретации. Достатъчно е да споменем, че въвеждането на нови критерии още на Съвета в Мадрид през 1995 г. показва, че посоченото в Копенхагенските критерии е повече ад хок конструкция, а не „необходими и достатъчни условия“; може и да са необходими, но явно не са достатъчни. Дори и да допуснем, че постигането на паричен съюз е относително ясно като цел, въпреки продължаващото и в момента негово развитие (Симеонов 2015), то в никакъв случай не можем да кажем същото по отношение на „политическия съюз“.

Днешният ЕС е наследник на Европейските общности и не е случайно, че „четирите свободи на движение“ (на стоки, услуги, капитали и работна сила⁴) са основно постижение и съдържание на съюзния живот. Още по-малко е случайно, че в укрепването и развитието на общия пазар между страните членки са постигнати реални и големи успехи. Например, за последните 10 години стокообменът даже на България, която не е пример за успешно икономическо развитие, с останалите страни - членки на ЕС, е нараснал около пет пъти:



Източник: НСИ, 2016.

Рът от такъв порядък (когато се измерва не с процентни пунктове, а с пъти) безусловно може да се определи като развитие.

Проблемът обаче започва, когато се запитае с какво е повече ЕС от просто общ пазар. В частност – в какво точно се състои съюзът? Бедата е, че пазар и съюз са твърде категорично различни социални светове: пазарът е взаимноизгоден обмен на дейности в защита на частния ни интерес, но съюзът предполага много повече - единство на ценности, цели, инструментариум; предполага съвместност на постигането на тези цели и споделена отговорност както за успехите, така и за провалите. Заради този комплекс на съвместно действие говорим именно за **партньорство** в съюза, а не просто за взаимноизгоден обмен на дейности и продукти. По отношение именно на партньорството в ЕС нещата не са така еднозначно в полето на устойчивия успех, както е в случая с пазара. Тази изначална разкряченост на ЕС между пазар и съюз е

⁴ Според ДФЕС четвъртата свобода се отнася до движението на хора, но фундаменталната разлика между хора и работна сила стана ясна за старите страни членки едва след масовото нахлуване на роми от Румъния и България с претенции към местните осигурителни системи, които обаче не искат да са работна сила, като поставиха в безизходна ситуация дори властите на иначе толерантната и защитаваща правата на личността Франция.

причината, която е в основата на кризата на взаимоотношенията между България и ЕС⁵, а приложението на МСП е само нейна много добра илюстрация.

2. Какви са основанията да говорим за криза на МСП

2.1. *Какво е и какво не е Механизмът за сътрудничество и проверка*

Тази година се навършва цяло десетилетие, откакто МСП е въведен в действие, и поне веднъж годишно, около поредното публикуване на политическите доклади с наблюденията, изводите и препоръките на Европейската комисия, в публичното пространство се шуми интензивно около тях. При все това, не само значителна част – около половината – от гражданството на България и Румъния честно признава, че не познава механизма⁶, но и в бързо разрастващата се специализирана научна литература, която пряко се занимава с МСП и неговите социални ефекти, далече няма единодушие относно смисъла - замисъла, целите и начина на реализация на този механизъм, а съответно и много съществено варират аналитичните оценки за ефекта от приложението му⁷.

Без да навлизаме в дълбочината на тези спорове, ще отбележим само, че има фундаментална разлика, достигаща до несъизмеримост, между разбирането на МСП като „регулярен мониторинг над прогреса в борбата с корупцията в България и Румъния“ или като „политически инструментариум за съвместно провеждане на политики за реформи, целящи утвърждаване върховенство на правото, за да бъдат защитени правата и интересите на гражданите и бизнеса, така че пълноценно да се носят отговорностите и да се ползват благата от членството в ЕС.“⁸

Много удобно би било да заклеим първата интерпретация като повърхностна и ограничена, а втората да обявим за същинска, автентична към замисъла на следприсъединителната условност на ЕС. Това би означавало сериозно да подценим собствено политическия проблем, че по начина на приложението си МСП бе сведен до мониторинг и преобладаващия в пресата и академичната литература образ на механизма *възпро-*

⁵ Със сигурност към днешна дата ЕС е в криза на взаимоотношенията с Унгария заради политиката на нелиберална демокрация на радващия се на висока електорална подкрепа министър-председател; с Полша - заради посегателството срещу върховенството на правото от правителството на дясно-националистическата партия, каквито обвинения имаше преди това и срещу първото правителство на Виктор Понта в Румъния. С други думи, проблемът е сходен за обществата, получили достъп до ЕС при Петото разширяване, а в националните случаи варират формите и силата на проявлението му (Ágh 2015).

⁶ Flash Eurobarometer 406: The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania - second wave, (https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2035_406https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2035_406, посетена на 06.06.2016). На въпроса „Знаете ли, че Европейският съюз чрез Механизма за сътрудничество и проверка вече оценява прогреса на страната към постигане на стандартите за справяне с корупцията, (за България - организираната престъпност) и недостатъците на съдебната система?“ утвърдителен отговор дават 56 на сто от румънските граждани и 44 на сто от българските.

⁷ Вж. обзорния материал на Димитрова (Dimitrova 2015) и на Димитров и колектив (Dimitrov et al 2016) в работните документи на проекта MAXCAP.

⁸ Вж. преамбюла към първия доклад на ЕК от 2007, в който самият механизъм се представя пред европейската общественост чрез целите и задачите си. Сравни с анализа на Алегре и колектив (Alegre et al.2009).

извежда едностранчивата му употреба, наложена от практиката. Но това би попречило на анализа на причините за разминаването между замисъл и реализация на МСП, а тези причини са не по-малко важни от съдържателните констатации на мониторинга. По-точно е да се каже, че находките в хода на наблюдениято са в същностна зависимост с причините за едностранчивата реализация на МСП.

На второ място вече идва още по-съществената разлика, че от минималистичната и от разширената интерпретация на механизма произтичат диаметрално противоположни оценки за неговата резултатност. Ако МСП се сведе до редовно наблюдение над изпълнението на поредица от мерки за борба с корупцията в България и Румъния, препоръчани от Комисията, то тази задача е изпълнявана изключително успешно и не ни остава нищо друго освен да поздравим ЕК за отлично свършената работа. Ако МСП се мисли обаче като инструмент за постигане на политическия резултат по спазване на европейските стандарти в областта на върховенството на правото в ЕС в двете наблюдавани страни, то тази цел си остава толкова далечна, колкото и преди 10 години. Тогава ще следва императивно да се признае твърде слабата резултатност от приложението на механизма; ще стане необходимо да се разберат причините за ограничената ефективност и, най-важното, ще трябва да се потърсят политически варианти за рязко увеличаване на тази ефективност.

Накратко, ако двете различни тълкувания на МСП отвеждат към различни оценки за работата на ЕК, то, меко казано, не е изключено изборът на интерпретация да е повлиян от предпочитания към иначе логичните изводи от нея. Тъй като при диаметрално противоположни становища, в които се дава оценка за резултата от приложението на един социално-политически инструмент, е твърде вероятно самите оценки да са повече проява на предвзета ценностна позиция, а не на аналитична обосновка, то в случая е изключително важно да бъдем пределно прецизни в изясняване на позицията и аргументите си.

2.2. Какво означава „провал на МСП“: не постига собствените си цели в предвидените срокове

Както вече стана ясно, включително в научната литература се срещат възгледи, според които МСП е едва ли не триумф на спедприсъединителната условност на ЕС (Sedelmeier/Lacatus 2016; Gateva 2015; Vachudova/Spendsharova 2012). Тези оценки са в унисон с високата, безусловно положителна оценка, която самата ЕК си дава – както през 2012 г., така и през 2015 г.⁹

⁹ В тази връзка са симптоматични както докладите на ЕК за България и Румъния от 2012 по МСП, съдържащи цялостна оценка на случилото се до онзи момент, така и съобщението за пресата по повод на обявяването на резултатите от Flash Eurobarometer 406, в което се акцентира единствено върху категорично преобладаващото желание на гражданите на двете съседни и социално еднотипни страни приложението на механизма да бъде продължено. Но се пропуска акцентът, че също така преобладаващата оценка, по-силно изразена в България, че през последните пет години на приложението на механизма ситуацията с корупцията и проблемите в съдебната система са се влошили. Както и фактът, че колкото е по-социално незрял респондентът, толкова по-висока е оценката за приложението на МСП, също така по-висока оценка за механизма дават онези, които не са запознати с него, а при познаващите го оценката е обратната.

Едва ли читателят би могъл да си представи каква ожесточена битка се наложи да проведе ръководеният от мен екип в началото на 2016 г. с професионалната общност на изследователите на разширяванията на ЕС в рамките на проект MAXCAP¹⁰, за да докажем, че е не по-малко валидна и алтернативна гледна точка. Тя твърди буквално следното:

„...приложението на МСП за последните 10 години е по същество „смесена картина“. Същностната нееднозначност се дължи на несъмнения положителен натиск върху местните власти да прокарат систематично реформи в подкрепа на върховенство на правото и да постигат стандартите на членството в ЕС, от една страна, но от друга - на постигане на твърде ограничен напредък към тази главна цел. Последното може да се оцени като съществено, ако го съотнесем към момента на влизането на двете страни в ЕС, но то е все още недостатъчно, за да ги направи съизмерими с останалите страни - членки на Съюза.“ (Dimitrov et al. 2016).

Изрично подчертавам, че нашата аналитична оценка не е еднопланова. Ние не отричаме момента на съществен принос на МСП към провеждането на политики за противодействие на корупцията и за утвърждаване на върховенството на правото както у нас, така и в Румъния, нито пък омаловажаваме относителната преднина на румънската ситуация в сравнение с българската. Твърдим обаче, че този досегашен принос е крайно недостатъчен, защото не променя трайно и в качество която и да е от двете ситуации. С други думи, приложението на МСП:

- Не постига **необратим успех** в двете общества, в които е прилаган. Тук имаме предвид не толкова важното наблюдение на румънската изследователка Михаела Раковита (Racoviță 2011), че над 80 на сто от приетите мерки за борба с корупцията в Румъния са обезсилени впоследствие с решения на тамошния парламент, колкото констатациите на самата ЕК, която в обобщаващите си доклади за двете наблюдавани страни през 2012 г. изведе обратимостта на постиженията в борбата с корупцията като основен момент на заявената сериозна загриженост.
- Не постига развитие, а само **условен напредък** (с много уговорки и висока доза доброжелателно, но пожелателно мислене), вариращ от година на година във всяка от двете страни и отдаващ моментно първенство ту на едната, ту на другата страна (Димитров и колектив 2014; Димитров и колектив 2015; Dimitrov et al. 2016).
- Не постига **целите, за които е създаден и в периода за приложение, който е бил иман първоначално предвид**.¹¹

¹⁰ Повече за този голям международен проект по 7РП и неговите резултати може да се научи от неговия официален уеб сайт: <http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/home.html>.

¹¹ Този въпрос също е предмет на яростни оспорвания. Поради това е важно да се знае, че всички участници в процеса на създаването на МСП, до които сме имали достъп - а това са четирима високопоставени служители в администрацията на ЕК, с пряко отношение към МСП, са единодушни в спомена си, че при въвеждането на механизма ЕК е очаквала приложението му да доведе до постигане на заложените цели в рамките на няколко години. (Неопределеността в „няколко“ обаче изключва продължителност от порядък на цяло десетилетие.) Същото каза и бившият говорител на ЕК, г-н Марк Грей в интервю за Българското национално радио през есента на 2015 г., а и бившият министър на правосъдието г-н Христо Иванов в изказване на публичната дискусия „Юнкер, България и защитата на върховенството на правото“, 9 март 2016, Информационен център към Представителството на ЕК в София.

Нещо повече, въз основа на проучванията, които сме провели и чиито резултати вече сме направили достояние на европейската общественост (Димитров и колектив 2014; Димитров и колектив 2015; Dimitrov et al. 2016), твърдим, че МСП - в сегашния му вид - не би и могъл да постигне друга, по-висока резултатност. Причината за това е в самия изходен дизайн на механизма, който е обречен в процеса на приложението му да се съсредоточи върху мониторинга за сметка на партньорството, иначе присъстващо като декларация дори в названието на самия инструмент за следприсъединителна условност на ЕС. Тъкмо това е политическото предизвикателство, което искаме да изясним в по-големи детайли. Защото, както ще видим, то не се отнася само до частния случай на отношенията между ЕС и България и Румъния, а се разпростира върху принципите на взаимоотношения на ЕС с новоприсъединяващи се страни, които имат и ще продължават да имат фундаментални последици върху устойчивостта на самия Съюз.

2.3. Какво имаме предвид, когато говорим за „конструиране“ на провалено партньорство?

Преди да премина към конкретната аргументация на основната теза, ще си позволя една последна ключова уговорка за прецизиране на отстояваната позиция. Тя се свежда до единството на следните три акцента:

- провалът на МСП не е „случил се“, той е съграден;
- социалният конструктивизъм е нещо съвършено различно от „рационална конструкция“;
- партньорството е същностно условие за успех на МСП, поради което провалът на МСП произтича от провала на партньорството (Димитров и колектив 2014).

На първо място е изключително важно да се подчертае, че настоящата кризисна ситуация в отношенията между България и ЕС¹² не е просто случаен резултат от стечение на произволни обстоятелства в хода на приложението на МСП. Обратното, начинът на приложение на механизма пряко произтича от качеството на неговия изходен дизайн като инструмент за следприсъединителна условност на ЕС и поради това той носи характера на условността. МСП нито е природно-естествен, нито универсален, нито пък е единствено възможният. Той е бил създаден от определен субект за постигане на строго определени цели в специфична среда и задължително следва да е отговорност на създателя на инструмента да го направи пригоден към спецификата на средата. Изборът и направата на механизма са терен за носене на отговорност и част от съпротивата, която нашата теза предизвика, произтича тъкмо от това, че в пряк текст поставя този въпрос.

Второ, голяма част от „основния поток“ на академичната литература при изследванията на разширяването на ЕС се разгръща в парадигмата на рационалния избор и рационалния институционализъм.¹³ Ключова предпоставка на тази парадигма е допус-

¹² Височайшото посещение на магистратския елит в Брюксел на 18 май 2016 г. за обсъждане съдбата на МСП и мониторингът над прокуратурата от екип на ЕС, който трябва да започне още през първата половина на настоящата година, са само видимите симптоми на тази криза.

¹³ Вж. работите, например, на Улрих Седелмайер, Франк Шимелфенинг, Таня Бьорзел. Рационалният институционализъм е заявената парадигмална ориентация и на проект MAXCAP (<http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/home.html>, посетена на 06.06.2016 г.)

кането, че процесът на разширяване на ЕС се осъществява от рационални субекти с пълен контрол върху факторите на своето взаимодействие, които се планират и реализират съобразно ясно определени цели чрез привличане на прозрачно ясен инструментариум. Когато тук говоря за конструираност на кризата във взаимоотношенията между България и ЕС, нямам предвид нищо такова. В традициите на социалния конструктивизъм¹⁴ се има предвид тъкмо обратното – разпознаване на социални „сили“ и механизми, които изграждат субектността на социалното действие, т.е. произвеждането на социалното действие е чрез конкретните му дейци, но не поради техните рационални планове, които са само един от конституентите на ситуациите. В този смисъл да се изследва конструираността на кризата във взаимоотношенията на България и ЕС означава да се отиде отвъд рационалния план и да се стигне до онези, оставащи често неосъзнавани от дейците, фактори, които действат през тях и структурно формират хода на социалния живот.

Трето, наименованието на инструмента за предприсъединителна условност „Механизъм за сътрудничество и проверка“, колкото и да е енигматично към съдържанието на този механизъм, е недвусмислена заявка за политическия характер на инструмента. Поне на декларативно равнище ЕК заявява своята **партньорска нагласа** за постигането на целите, за които този инструмент е предназначен. Което е напълно в духа на ценностите, които стоят в основата на изграждането на ЕС и които се предполага, че отвеждат към реализация именно на съюзността в тази безпрецедентна институционално-правна социално-политическа реалност, целяща интеграцията на европейските общества. Изрично подчертаваме обаче, че партньорството безусловно предполага споделена субектност, което влече след себе си **и ангажимент към споделяне на отговорността към резултата от кооперираното действие**. Кооперация без отговорност е ТКЗС и поне в България знаем какво значи това.

След тези концептуално-методологически уговорки ще аргументирам основната теза.

3. МСП като формиран от изминатия път на предприсъединителната условност

Налага се накратко да припомним историята на Източното/Петото разширяване на ЕС, защото МСП е продължение и въплъщение на политическия подход, чрез който то бе реализирано. За разлика от „политически коректната“ версия за този процес, която го представя като „най-големия успех на външната политика на ЕС“, изследователите, познаващи детайлите, отдавна са изяснили една твърде различна истина за хода на събитията (Maresceau 1997; Cemona 2003; Dimitrova 2004). ЕС възниква в началото на 90-те години на XX век не на последно място като отговор на необходимостта западноевропейските общества да бъдат предпазени от многомилionenни миграционни вълни от страните, в които рухна военно-политически и икономически поддържаният „социа-

¹⁴ До към средата на 80-те години на XX век най-цитираната книга в социалните науки е „Социалното конструиране на реалността“ на Питър Бъргър и Томас Лукман (Бъргър/Лукман 1996) и влиянието на тази парадигмална ориентация в редица хуманитарни и социални науки и до днес остава значително.

листически строй“. За да не дойдат милионите източноевропейци в обществата с развита пазарна икономика, плуралистична представителна демокрация и върховенство на правото, от синтеза на които произтича устойчивото социално-икономическо развитие и високото качество на живота, този модел на обществен живот трябваше да бъде изнесен в техните национални общества. Проблемът е, че до този момент развитието на европейската интеграцията се осъществява предимно в полето на икономиката. Декларациите за важността на политическите и правни аспекти на ЕС никога не получават практическа реализация чрез финансово подкрепени съюзни политики (Maresceau 1997). На това отгоре току-що възникналият ЕС няма никакъв опит в решаването на безпрецедентната задача по цивилизационна трансформация на цели общества, колкото и иначе неговите елити да са наясно, че изпълнението на тази задача е условие за запазване на мира, стабилността и просперитета в Европа. Тъкмо и поради това, както е изяснено в литературата, въвеждането на Копенхагенските критерии не е прицелено в започване на Източното разширяване, а в неговото отлагане. Високата степен на неопределеност, както и изключителната рисковост на решаваната с разширяването задача обуславят напълно разбираема изключителна предпазливост на страните членки.

Тази предистория обуславя характера на политиката за Източното разширяване. Той е формиран от две ключови обстоятелства. Първо, процесът е оставен да се развива под натиска от стремежа на страните от Централна и Източна Европа да се откъснат от комунистическото си минало и гравитационните сили на Русия. Това означава, че на разширяването на ЕС се гледа като на носещ преобладаваща изгода за страните кандидатки, към която западните партньори проявяват разбиране, макар и без ентузиазъм. Което оправдава процеса на разширяване да преминава в парадигмата на „властова асиметрия“ и „тояга и морков“ по посока на икономическа интеграция, даже по-ясно: на пазарна интеграция, основно чрез прехвърляне на *aquis communautaire* в националните законодателства. Какво се случва отвъд тесните рамки на този правен пренос, не изглежда да има значение. Второ, поради нежеланието на повечето страни членки да се ангажират активно с рисковете на разширяването (с изключение на интензивния патронаж на Скандинавските страни над Прибалтийските републики и на постоянния ангажимент на Германия към Вишеградската група), политиката на разширяване се оказва доброволно отдаден приоритет на ЕК, която активно търси сфери на компетентност, чрез които да увеличава тежестта си в институционалната геометрия на ЕС (Grabbe 2006). Това означава обаче, че характерът на разширяването е формиран от специфичната компетентност и начин на работа на ЕК, в резултат от което и целият процес получава процедурно-бюрократичен уклон (Hughes et al. 2005).

3.1. Задачите на Източното разширяване и условността като enlargement policy инструмент: Фазите на трансформация на предприсъединителния инструментариум – ескалираща важност на бюрократизирания инструмент

Литературната традиция в изследването върху Източното разширяване на ЕС изрично подчертава ключовата особеност, че процесът протича без правна рамка и няма характер на договорни отношения, което означава регламент на взаимните задължения

(Maniokas 2004; Kochenov 2014; Müller-Graff 1997). На страните кандидатки им се вменияват задължения като страни членки, но по отношение на правата те са третираны като външни за ЕС, т.е. като безправен субект. Всъщност и самият израз „субект“ не е особено подходящ, защото чрез поредицата административни документи с все по-нисък ранг на правна тежест и сила (План 2000, а след това партньорствата за асоцииране и годишните мониторингови доклади на ЕК за всяка от страните) ЕС се ангажира единствено с предоставяне на *ad hoc* ръководства за действия на националните правителства - без концептуална обосновка, строга и проверима методология и еднозначна определеност на конкретните цели. Нещо повече, никой не подлага на съмнение изначалната задача на процеса на разширяване да бъде достатъчно гъвкав, за да съдържа в себе си възможност за политически мотивирано маневриране, т.е. вземане на решение с оглед чисто политически интереси в променящ се конкретен контекст (Cremona 2003; Grabbe 2006; Hughes et al. 2005; Gateva 2015). Тази особеност на Източното разширяване обуславя изключителната важност, която инструментариумът на условността получава в процеса – до степен, че самата предприсъединителна условност (изпълнение на поставени пред националните общества задачи като условие за напредък по преговорите и техния евентуален завършек) започва да бъде възприемана като същина на предприсъединителния процес. Това обаче не означава, че собствено политическите процеси с техните национални и партийни интриги и византийски отношения отпадат от хода на разширяването. Обратното, макар и маргинализирани по значение, те запазват активно присъствие, но вече скрити вътре в начина на реализацията на предприсъединителна условност, изглеждаща универсална и напълно надпартийна.

Както е добре известно (Grabbe 2006; Chiva/Phinmore 2012; Gateva 2015), предприсъединителната условност на ЕС всъщност е много комплексна. Тя включва цял арсенал от твърде различни инструменти – модели, пари, мониторинг¹⁵, институционални партньорства (туининг), „опазване на достъпа“. Няма съмнение, че в хода на предприсъединителния процес целият този комплекс от инструменти за реализация на условността е приложен в действие. Въпросът е обаче, че измежду всички останали тъкмо мониторингът придобива приоритетна важност.

Причината за диспропорционалната, спрямо всичко останало, значимост на мониторинга е същата, която превърна условността в почти синоним за цялата политика на разширяване на ЕС. Понеже от ЕК се очаква да действа по надпартиен начин, от нея не може да се иска друго освен да въвежда и да следи за спазването на съюзната нормативна рамка.¹⁶ Освен това при необходимостта да следи за напредъка на всяка от страните „по обективен начин“, но при свръхвисока неопределеност на целите по

¹⁵ Преднамерено не превеждам мониторинг като наблюдение, защото това би породило голяма опасност да се подведем по всекидневната словоупотреба, която свързва наблюдението с гледане. Тук всъщност става дума за специфичен инструмент в методологията за управление на обществени процеси, в основата на който е сложното умение да се премине от конкретни регистрирани факти към общия им смисъл и степен на реализация на целите, съобразно които управляваме.

¹⁶ Сравни с твърдението на Саймън Хикс, че ЕС - по силата на минималния си бюджет, за разлика от националните правителства, които могат да ползват между една и две трети от brutния национален продукт за постигане на собствените си политически приоритети - е обречен на провеждане на политика основно чрез регулации, а не чрез (преразпределителни) политики (Hix 2008).

цивилизационната трансформация на посткомунистическите страни, ЕК е почти обречена да приоритизира прехвърлянето на европейското в националното законодателство, защото то е относително лесно за наблюдение, както и за измерване в количествени оценки. Напредъкът по посока на покриването на съдържателните социални стандарти за членство в ЕС (институционален капацитет, качество на демокрацията, върховенство на правото) е практически неустановим в категориите на „обективното измерване“, което обаче трябва поне да легитимира политическите решения за приемането или отлагането на една страна за членка на ЕС. Мониторингът, от една страна, е запазен периметър на компетентност за ЕК и, от друга страна, е най-лесно постижимото с оглед необходимостта да се оценява ходът на подготовката за членство в ЕС, при непрекъснатия натиск на страните от ЦЕИ за максимално бързо приключване на процеса по присъединяване (Maresceau 1997) – при тези предпоставки е повече от логично, че именно той става приоритетен инструмент на предприєдинителната условност, чрез който се реализира взаимодействието между ЕС и страните кандидатки. ***Поглъщането на политическия процес от инструмента за неговата реализация, при това в едностранчива трактовка, има обаче висока цена.***

3.2. Мониторингът сменя в себе си характера на политическия процес – неизбежност на кризата

Цената, за която става дума по-горе, има поне две страни. Първо, начинът на провеждане на тази практика носи в себе си отличителните белези на начина на работа на ЕК по принцип – бюрократични действия, основани на прецедент, а не от промислена стратегия, рационално обоснован план и стриктна методология, отвеждаща към еднозначен резултат. Но това няма как и да не бъде така, защото, второ, политическият процес, който е обслужван от работата на Комисията, се характеризира с висока степен на неопределеност – няма как да има еднозначно определяне на стандартите за членство в непрекъснато променящия се ЕС, още повече че претенциите към страните от ЦИЕ са такива, че дори старите членки на ЕС не биха отговорили на тях в пълна степен (Cremona 2003; Grabbe 2006).

Трето, високорисковият характер на Източното разширяване налага необходимостта едновременно ЕС да задава целите, приоритетите и разполагането на задачите във времето, но същевременно разбираемото нежелание за носене на отговорност за *съдържанието* на целите, за *ранжирането* на приоритетите и конкретното разпределение, *логиката* на изпълняваните задачи, от които в решаваща степен зависи качеството на крайния резултат от процеса. Липсата на правна обвързаност позволява евентуалният успех да бъде споделен между двете страни във взаимодействието, но евентуалният неуспех да бъде само за страната кандидатка, а не за ЕС. А освен това стои и постоянният императив за свобода на политическата дискреция при вземането на решенията за разширяването на ЕС. Накратко, от една страна имаме причини политическият процес „да се крие“ зад начина на приложение на предприєдинителната условност, но пък от друга страна – точно този начин трябва да обслужва неопределените,

променящи се и неизмерими цели на Източното разширяване в бързи срокове и с възможност за вземане на политически мотивирани решения.

В този смисъл вече е разбираемо защо процесът на приложение на условността се характеризира с неяснота, непоследователност, непрозрачност, противоречивост и липса на систематика, които характерни особености са многократно откроявани в аналитичните публикации върху подхода при разширяването чрез условност (Grabbe 2006; Hghes et al. 2005; Maniokas 2004; Kochenov 2014; Gateva 2015). Но по-важното е, че този характер на политическия подход е възпроизведен вътре в начина на приложение на условността, включително в начина на използване на мониторинга като основен инструмент на следприсъединителната условност (Racoviță 2011; Tanasoiu/Racoviță 2012; Papakostas 2012; Dimitrov et al. 2014).

Но важното за нашия анализ е, че към момента на вземане на политическото решение за приемането на България и Румъния в ЕС Комисията има най-голям практически опит в провеждане само на мониторинг съобразно ключови стандарти (benchmarks), но пък с много висока степен на неопределеност. Така вече разбираме защо в ситуация, при която Петото разширяване на ЕС изпада в криза, най-логично изглежда нейното решение да бъде търсено именно чрез приложение на най-добре овладения инструмент на присъединителната условност.

Проблемът обаче е, на първо място, в самата историческа неизбежност на кризата. По начина, по който е подготвяно Източното разширяване, то може – в най-добрия случай – да постигне успех в подготовката на новоприсъединилите се страни към правилата на пазарната икономика и удържане на конкурентния натиск на единния пазар в ЕС. Но то по никакъв начин не би могло да навлезе в дълбочината на цивилизационната трансформация, която се предполага от пълноценното членство в ЕС – носене на отговорностите и възползване от богатата, произтичащи от него. Колкото по-назад в своето модернизационно развитие е едно общество, толкова по-всеобхватни и сложни ще са задачите (Balazs 1997), а съответно – по-ясно ще е видима на повърхността тази „несвършена работа“¹⁷. Ето защо е логично, че България и Румъния отпадат от пакета на присъединилите се през 2004 г. към ЕС нови членове (Vachudova 2012; Chiva/Phinmore 2012; Gateva 2015). Логично е, че и към тези две страни ЕС прилага много по-усложнена условност – към предпазните клаузи за първите три години от членството се добавя и възможността самото членство да се отложи за една година и се въвежда безпрецедентният Механизъм за сътрудничество и проверка (Chiva/ Phinmore 2012; Gateva 2015).

Кризата е произведена от сблъсъка на две противоположни логики: от една страна, стои ангажиментът на ЕС към двете Балкански страни във връзка с позицията им към действията на НАТО по войната в Косово (Grabbe 2006, Smith 2003, Gateva 2015), а от друга страна – тяхната доказуема неготовност да бъдат пълноправни членове на ЕС, която и поражда съпротивата на общественото мнение в ключови страни като например

¹⁷ По този въпрос вж. сборника под редакцията на Кавръкова (Кавръкова 2009), осъществяващ преглед на несвършеното и в други посткомунистически страни, а не само в България и Румъния.

Нидерландия и Германия (Gateva 2015). Така решението на ЕС за приемане на последните две страни от Петото разширяване преследва двупосочната цел: а) да убеди западноевропейското обществено мнение, че ЕК разбира тежестта на проблема и взема мерки за неговото решение¹⁸ и б) да предложи на местните правителства пакет от мерки, които биха подпомогнали техните усилия да се справят с проблема на отпадането си от условия блок от останалите посткомунистически страни. Ако усложняването и утежняването на условността на ЕС успешно се правя със задача А, то по отношение на задача Б нещата стоят коренно различно.

4. Кризата на взаимното неразбиране в приложението на МСП чрез насрещните обвинения

Криза не е просто някакво голямо препятствие пред протичането на някакъв процес, преодоляването на което е условие за възстановяване на нормалния ход на нещата. Криза е такава фаза в разгръщането на един процес, при която запазването на съществуващите отношения би довело до разпад или смърт, но от друга страна естественият ход на нещата не отвежда към друго качество на процеса. Тъкмо поради това е необходимо да се вземе решение¹⁹ **за промяна, която да разреши кризата и да отведе към нова, качествено различна фаза**. Тази уговорка е необходима, за да разберем защо проблемите при приложението на МСП са симптом именно за криза. Неговата неспособност да постигне собствените си цели, както и необходимостта от продължаването на приложението му далече отвъд първоначално предвидения срок не са просто забавяне, мудност или просто количествено по-ниска резултатност от очакваната. Напротив, наличната ситуация е проява на значително по-дълбоката криза на условността на ЕС, чрез която е реализирана политиката на Източното разширяване.

Всъщност начинът, по който е провеждана подготовката за членството на България (и Румъния) в ЕС²⁰, практически изключва двете национални общества да осъществят цивилизационния преход, който се предполага по силата на критериите от Копенхаген. В случая обаче имаме просто значително по-висока степен на отчетливост на този проблем, който е присъщ и на останалите бивши комунистически страни в различна степен.

Бедата е обаче в това, че на повърхността изглежда, че България и Румъния просто не са успели да изпълнят поетите ангажменти към ЕС *в предвидените срокове*. Поради това дизайнът на МСП е направен, за да реши точно тази, грешно диагностицирана

¹⁸ По този въпрос има пълно единодушие между всички български и чуждестранни експерти, участници в тогавашните събития, с които проведохме интервюта в рамките на петия работен пакет на проект МАХСАР за целите на проучването в дълбочина на стратегията за присъединяване на България към ЕС.

¹⁹ Криза е положението, в която е необходимо да се вземе решение, да се отсъди - етимологичният произход на думата идва от глагола „съдя“, вземам решение в старогръцки. Кризата е ситуация, изискваща императивно вземане на решение за изход от нея.

²⁰ Повече по този въпрос вж. в Димитров (Dimitrov 2016).

задача.²¹ Въведената следприсъединителна условност е предназначена да помогне на местните правителства да наваксат с изоставането, а същинският проблем е тъкмо в неизпълнимостта на така поставената задача.

Тук обаче е необходимо да разграничим поредица от важни детайли.

Първо, както се вижда, МСП е първоначално само един от елементите на следприсъединителната условност на ЕС. Той неочаквано, изненадващо за ЕК, се оказва централен, едва след като предвиденият срок за приложение на останалите елементи от инструментариума на следприсъединителната условност изтича, а тъкмо те са пък онези, които имат известна наказателна сила. Това е изключително важно, защото, по точното обобщение на Грабе, условността би могла да подпомогне желаещи правителства, а не да принуди неохотни режими. ЕС се оказва напълно безпомощен, когато установява, че поредицата правителства на България и Румъния всъщност нямат намерение да изпълняват задачите, отвеждащи към постигане на целите на МСП. Но е безпомощен не на последно място и поради това, че с ресурсите на мониторинг от страна на ЕК не би и могло да се установят, камо ли да се отстранят, причините за тази устойчива съпротива срещу целите на МСП.

Второ, кризата на приложението на МСП е предзададена, защото той възпроизвежда в себе си *политическия подход на предприсъединителната условност*, а причината да е необходим изобщо такъв механизъм произтича именно от провала на предприсъединителната условност. На това отгоре, тъкмо защото е елемент на *след*присъединителна условност, механизмът вече не може да следва механично инерцията на предприсъединителния процес и да изхожда от презумпцията на „властовата асиметрия“; не може и да разчита на извънредната притегателност на целта, каквато е била тя, когато е ставало дума за самото членство в ЕС (Gateva 2013; Toneva-Metodieva 2014).

Оттук следва и необходимостта още в заглавието на механизма да се заяви равноценност на двете страни в процеса и съвместност при постигане на целите, т.е. заявено е партньорство, каквото е логично да се предполага по силата точно на съюзни отношения в ЕС.

²¹ Проблемът е изключително сложен, защото за разлика от другите посткомунистически страни България и Румъния най-късно, най-трудно и най-непоследователно скъсват с миналото си, а поради това изходната позиция, от която започва подготовката за членство в ЕС е крайно неблагоприятна. В сравнение с мудността в средата на 90-те години на XX век, поеманите от правителствата в двете страни ангажменти след 2000 г. са действително свидетелство за реален напредък. Така се създава прецедент ЕК да приема за достатъчни постижения по подготовката за членство поетите правителствени ангажменти. По думите на тогавашния ръководител на преговорния екип и министър по европейските въпроси Меглена Кунева около шест месеца преди датата 01.01.2007 г. България е имала 766 неизпълнени обещания. Такъв мащаб на неизпълнените ангажменти означава просто, че става дума за реално неизпълними обещания. Това е основанието да приемем за меродавно твърдението на висш администратор в Дирекция „Разширяване на ЕК“, пожелал анонимност, че решението за приемане на двете страни в ЕС „е свидетелство за провала на преговорния процес“. Преговорите за членството в ЕС би следвало да приключат като резултат на успешната подготовка за членството. Поради това с утежнената и по същество безпрецедентна следприсъединителна условност ЕК всъщност действително признава провала на преговорите.

Трето, единственият опит на ЕК в работа със страните от Петото разширяване е форматиран от разгледания по-горе подход на предприєдинителната условност, при който мониторингът се оказва приоритизиран инструмент, но с цената на това, че той възпроизвежда в себе си характерните особености на политическия подход към разширяването – неопределеност, непоследователност, непрозрачност, противоречивост и липса на систематика, включително добронамерената „склонност да се виждат свидетелства за напредък дори където те липсват“, по сполучливото наблюдение на румънската изследователка Михаела Раковита. Последното е особено важно, ако имаме предвид, че разширяването е приоритетно поле за дейност на ЕК и тя е твърде свързана с *очакването за успех на нейната работа*. Признаване на провал в разширяването на ЕС е абсолютно немислима опция за ЕК.

Последно, както се вижда, кризата на МСП в настоящия момент е пряко следствие от това, че той е прилаган в опит *кризата на партньорството* между ЕС и новоприсъединилите се страни да не бъде нито призната, нито пък разрешавана. Тя просто се движи от инерцията на нейното създаване, отмествана е напред в неопределено време в очакване да се разреши от само себе си, но това не би могло да има друга последица освен нейното задълбочаване и разрастване.

Първоначално въведен в пакет от други мерки за успокояване на западноевропейското обществено мнение, МСП успява да постигне тази моментна цел. Но впоследствие, останал като единствен инструмент за следприсъединителна условност, механизъмът започва все по-явно да изневерява на заявеното в названието му намерение за партньорство, защото се превръща единствено в продължаващ цяло десетилетие мониторинг, за приложението от който ЕК отказва да носи свой дял отговорност.²² Дори и да бъдат изпълнени препоръките в ежегодните мониторингови доклади (които обаче се натъкват - не бива да забравяме! - на упорита и успешна политическа съпротива от елитите, представени в парламентите, правителствата и съдебните системи в двете съседни страни), те не биха могли да отведат към постигане на целите, които следприсъединителната условност си поставя - пълноценност на върховенството на правото в двете общества, чрез което да се носят ефективно отговорностите и да се ползват пълноценно благата, произтичащи от членството в ЕС. Оттам нататък вече 10 години наблюдаваме устойчивата употреба на мониторинговите доклади само за вътрешнополитически, междупартийни цели в борбите между управляващи и опозиция. Тази безрезултатност в приложението на МСП преминава напоследък във взаимни обвинения:

Условната обща теза, неизменно повтаряна по-остро или по-завоалирано от ЕК: „Вие не изпълнявате – достатъчно, последователно и необратимо – мерките за решаване на проблема“, скривайки обаче препоръките си за действие така, сякаш България и Румъния са просто малко по-южни, но все пак по същество скандинавски страни с

²² Вж. съобщението за пресата на ЕК по повод оповестяването на резултатите от поръчаното от самата Комисия извънредно изследване на европейското обществено мнение Евробарометър, в доклада от което безусловно и еднозначно на МСП се приписва положителна роля за успехите в борбата с корупцията в България и Румъния. За критика на тази интерпретация вж. Димитров и колектив (Dimitrov et al. 2016).

реална пазарна икономика, гарантираща отговорно управление, представителна демокрация и утвърдено върховенство на правото. Оттук и препоръките за дооправянето и взаимното напасване на тези фундаментални социални механизми, от чието „подобриение“ стъпка по стъпка ще възникне и успехът в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Условната обща теза на националните власти, отчетливо изразена най-малкото от страна на българския главен прокурор през 2016 г.: „Вие не разбирате естеството на проблема“. Но поради неговата фундаментална неразрешимост в рамките на досегашната политическа парадигма (както се вижда от опита на страни като Италия, Гърция и редица други, макар и в по-малка степен, Полша, Латвия, Испания, Португалия), сякаш статуквото трябва да се приеме за европейска норма. И ЕС трябва да продължи да бъде безотказен донор на помощи, защото ние така тълкуваме смисъла на европейската солидарност.

Тази налична ситуация, която вече поражда недоволство и сред експертите, и сред широката общественост, наричаме криза на партньорството между ЕС и България, чието продължаване не може да е друго освен вредно – и за България, и за ЕС.

5. Най-вероятни сценарии за изход от кризата

Както вече стана ясно, кризисната ситуация не може да продължава безкрайно. Тя или отвежда към окончателен разрушителен изход, или към вземане на решение, което качествено променя хода на нещата. Повече от вероятно е, че към приложението на МСП ще бъде взето политическо решение на равнище Европейски съвет и единственият интересен въпрос е какви са най-вероятните сценарии за развитие на ситуацията. Смятам, че си заслужава да се подложат на обсъждане само два сценария:

- много вероятен – отмиране поради износване, обявено обаче за „успех“ (за сметка на местните граждани);
или
- малко, но все пак вероятен – промяна на начина на действие на механизма към пригодност да постигне целите му, но в интерес на европейските граждани!

Първият вариант е особено силно вероятен, защото в началото на 2016 г. Жан-Клод Юнкер заяви пред европейската общественост, че МСП може да отпадне от догодина за Румъния, макар да остава в сила за България, а се оказа, че месец по-късно Европейският съвет взе решение точно в този смисъл. То идва по-малко от 6 месеца след като 40 млади румънци изгоряха живи и десетки други пострадаха тежко поради неизкоренимата корупция в страната. Това нещастие стана повод десетки хиляди души да протестират по улиците на Букурещ и други големи градове, в резултат от което правителството на Виктор Понта падна. Но протестът на румънците не бе срещу управляващите социалисти, а срещу тоталната корупция на цялата политическа класа в страната им. В този смисъл, фактът, че в Румъния за последните 10 години има около 1250 осъдени за корупция висши политици и магистрати е твърде амбивалентен. Този резултат е за предпочитане пред българския случай, при който броят на корумпираните представители на „елита“ е поне пропорционален, ако се съди по типологическата еднаквост на двете страни във всички международни сравнителни изследвания за равнището на корупционните прак-

тики. Но същевременно точно този факт показва, че съдебното наказание по никакъв начин не влияе върху структурните предпоставки на систематичната корупция, в която и да е от двете страни. Така че евентуалното решение на Европейския съвет догодина за премахване на МСП за Румъния няма да е повече от „смокинов лист“ пред провала на механизма. Въпрос на време ще бъде отпадането му и за България, поради безпредметност на продължаването усилията за неговото поддържане.

Вторият вариант е възможен само в случай, че каскадата от фундаментални кризи на ЕС затихне и той има достатъчно ресурс да се занимава със стратегическите си проблеми. Както видяхме в началото на 2014 г., когато бе въведена уникалната Рамка за опазване на върховенството на правото в ЕС, такава политическа иновация е и възможна, и необходима (Kochenov/Peck 2015; Müller 2015; Poptcheva 2015; Closa et al. 2014)²³. Промяната в начина, по който ЕК провежда предприсъединителната условност към страните от т.нар. Западни Балкани е допълнително свидетелство, че от приложението на МСП има научени уроци (Fagan/Sircar 2015; Gateva 2015). Но промяна в начина на приложение на този механизъм към България и Румъния ще има смисъл само при две предварителни условия, които са изключително малко вероятни към днешна дата:

- да се признае, че досегашният начин на приложение на следприсъединителната условност на ЕС е проблем поради липсата на (достатъчна) ефективност;
- да се повиши решително ангажираността на ЕК към резултатите от приложението на механизма, включително чрез поемане на дял от отговорността за крайния резултат от приложението му.

Хипотетично тези две условия са изпълними, но практически са твърде малко вероятни поради особения характер на „съюзността“, т.е. на начина, по който се конструира партньорството в ЕС, което е същинският проблем, осветлен от кризата на МСП.

Bibliography:

1. Богданов, Б. (2001), „Европа: Разбирана и правена“, София, издателство „Планета 3“.
2. Бъргрър, П., Т. Лукман (1996), „Социалното конструиране на реалността“, София, ИК „Критика и хуманизъм“.
3. Деланти, Дж. (2004), „Изобретявайки Европа. Идея, идентичност, Реалност.“, София, Издателство „Балкани“.
4. Димитров, Г. (2012), „Европейски цивилизационен процес“, Избрани студии, София, издателство на СУ „Св. Кл. Охридски“.
5. Симеонов, К. (2015), „Създаване на банковия съюз в ЕС“, София, издателство на СУ „Св. Кл. Охридски“.
6. Елиас, Н. (1999-2000), „Относно процеса на цивилизация“, София, Изд. „Атика“.
7. Ágh, A. (2015), 'The Triple Crisis in the New Member States: The Historical Trajectory of NMS-8 in the Quarter-Century', *Southeastern Europe* 39(3).

²³ Вж. също съобщението на ЕК при официализирането на тази инициатива (The European Commission 2014).

8. Alegre, S., Ivanova, I., Denis-Smith, D. (2009), 'Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania', CEPS Special Report, April 2009.
9. Chiva, C., Phinmore, D. (2009), 'The European Union's 2007 Enlargement'. London: Routledge.
10. Closa, C., Kochenov, D. and Weiler, J. H. H. (2014), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, No. 2014/25, March 4, available at <http://ssrn.com/abstract=2404260>, accessed on 7 October 2015.
11. Dimitrov, G. (2016 forthcoming), The Bulgarian Route through the EU Integration Maze. The Specificity of Bulgaria's Integration Strategy and Its Implementation; in: (Dimitrova, A. and G. Dimitrov eds.) 'Has the EU's Eastern Enlargement Brought Europe Together? South Eastern Perspectives', Sofia, Sofia University Publishing House.
12. Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., Toneva-Metodieva, L. (2014), 'The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility', Sofia: St. Kliment Ohridsky University Press.
13. Dimitrov, G., K. Haralampiev, and St. Stoychev (2016), 'The Adventures of CVM in Bulgaria and Romania', Working Paper Series, No. 10, June 2015, 'Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond' (MAXCAP).
14. Dimitrova, A. (2015), 'The Effectiveness and Limitations of Political Integration in Central and Eastern European Member States: Lessons from Bulgaria and Romania', Working Paper Series, No. 10, June 2015, 'Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond' (MAXCAP).
15. Fagan, A., Sircar, I. (2015), 'Judicial independence in the Western Balkans: is the EU's 'new approach' changing practices?', Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons and prospects for enlargement and beyond (MAXCAP project), Working Paper No. 11.
16. Gateva, E. (2015), 'European Union Enlargement Conditionality', Palgrave Macmillan.
17. Gateva, E. (2013), 'Post-accession Conditionality - Translating Benchmarks into Political Pressure?', East European Politics, Volume 29, 4.
18. Grabbe, H. (2006), 'The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe', Basingstoke: Palgrave Macmillan.
19. Hix, S. (2008), 'What's Wrong with the EU and How to Fix It?', N.Y., Polity Press.
20. Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2005), Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
21. Kochenov, D., Pech, L. (2015), Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, EUI Working Paper, RSCAS, 2015/24
22. Kochenov, D. (2014), Overestimating Conditionality. The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau (Martinus Nijhoff, 2014).
23. Maniokas, K. (2004), Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal. In: Dimitrova, A. (ed.) Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester U. Press.

24. Müller-Graff, P. C. (1997), Legal framework for relations between the European Union and central and eastern Europe: General aspects. Enlarging the European Union. Relations Between the EU and Central and Eastern Europe, Longman, London.
25. Müller, J.W. (2015), 'Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?', *European Law Journal* 21. 2
26. Papakostas, N. (2012), Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, *Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53, 2.
27. Poptcheva, E-M. (2015), 'Member States and the Rule of Law Dealing with a Breach of EU Values', *European Parliamentary Research Service*, March 2015.
28. Racoviță, M. (2011), 'Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria', *Romanian Journal of Political Sciences*, 1: 28-49.
29. Sadurski, W., Czarnota, A., Krygier, M. (eds.), (2006), 'Spreading Democracy and the Rule of Law?: The Impact of EU Enlargement for the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders', *Springer Science & Business Media*.
30. Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004), 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy* 11:4.
31. Sedelmeier, U. (2012), 'Is Europeanisation through Conditionality Sustainable?' Lock-in of Institutional Change after EU Accession. *West European Politics*, 35 (1).
32. Sedelmeier, U. (2011), 'Europeanisation in New Member and Candidate States', *Living Review of European Government* 6 (1).
33. Sedelmeier, U. (2008), After Conditionality: Post-accession Compliance with EU Law in East Central Europe. Special Issue: Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement, *Journal of European Public Policy*, 15(6)
34. Tanasoiu, C., Racovita, M. (2012), 'Post-Accession (Anti-)Corruption Record in Romania and Bulgaria', *L'Europe en Formation*, 2 (No 364).
35. Tanasoiu, C. (2012), 'Europeanization Post-Accession: Rule Adoption and National Political Elites in Romania and Bulgaria', *Southeast European and Black Sea Studies* 12(1)
36. Toneva-Metodieva, L. (2014), 'Beyond the Carrots and Sticks Paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism Experience of Bulgaria and Romania', *Perspectives on European Politics and Society* 15(4)
37. Vachudova, M., Spendzharova, A. (2012), 'The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession', *European Policy Analysis*, 1.

Official Documents:

1. The European Commission (2014), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf (accessed on October 15, 2015).

2. The European Commission (2012), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf (accessed on October 15, 2015).
3. The European Commission (2012), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf (accessed on October 15, 2015).
4. The European Commission (2008), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0495> (accessed on October 15, 2015).
5. The European Commission (2007), Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0377> (accessed on October 15, 2015).
6. Presidency Conclusions (1993), Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, 7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe. Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeanCouncil/pdf/cop_en.pdf (accessed on October 15, 2015).