



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

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

и фондация „Ханс Заугел“

Да преосмислим Европейския съюз?

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

София, 2017 г.



ДА ПРЕОСМИСЛИМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

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





Department, Faculty of Philosophy
at Sofia University “St. Kliment Ohridski”

“Jean Monnet” Center of Excellence
With the support of “Erasmus plus” Program

and “Hanns Seidel” Foundation

Papers
from the Fourth International Scientific Conference
of the European Studies

RETHINKING
THE EUROPEAN UNION?

11–12 May 2017

St. Kliment Ohridski University Press
Sofia • 2017



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 Четвъртата международна научна конференция
на катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

ДА ПРЕОСМИСЛИМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

11–12 май 2017 г.

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
София • 2017



Съфинансиран
от програма „Еразъм +“
на Европейския съюз

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

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

НАУЧНА РЕДАКЦИЯ:

проф. д-р Ингрид Шикова
доц. дпн Калоян Симеонов
гл. ас. д-р Гергана Радойкова
д-р Линка Тонева-Методиева
д-р Борислав Мавров

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	7
Preface	8
Раздел първи. Да преосмислим Европейския съюз?	9
Stagnation, tabula rasa, variable geometry, differentiated solidarity: Four scenarios for the future of the European Union, <i>prof. Eckart Stratenschulte, PhD</i>	11
Contradictory assessments and interpretations to the ongoing discussion on flexible integration in Romania, <i>assoc. prof. Georgiana Ciceo, PhD</i>	25
Elitist and participatory democracy: towards a new EU citizen, <i>assist. prof. Miruna Andreea Balosin, PhD</i>	33
Началото на фактическата дезинтеграция в ЕС: казусът „Брексит“, <i>доц. д-р Светла Бонева</i>	40
The European Union has a future, <i>Zlat Milovanovic, PhD</i>	51
Polity Modelling. Political culture based modelling of the Eastern European polities, <i>assoc. prof. Camelia Florela Voinea, PhD</i>	57
European Crisis: the rise of populism and euroscepticism, <i>asst. prof. Hristina Runcheva Tasev, PhD and asst. prof. Milena Apostolovska-Stepanoska, PhD</i>	71
Дезинформационните войни – ключ към бъдещето на Европейския съюз, <i>д-р Борислав Мавров</i>	80
Раздел втори. Последни развития в Европейския съюз – пътят напред	89
Is migration Europe's death threat? Migration policies negatively impact European Union's legitimacy, <i>asst. prof. Vihar Georgiev, PhD</i>	91
Protection of unaccompanied children in migrant crisis – test for the European Union, <i>assoc. prof. Jovan Andonovski, PhD</i>	98
Мобилност и европейска гражданственост: истории от София, <i>д-р Илдико Отова</i>	106
Раздел трети. България и Румъния – десет години в Европейския съюз	115
Да преосмислим мястото на България в Европейския съюз, <i>доц. дпн Калоян Симеонов</i>	117
„Брюксел ни каза така да направим“, <i>гл.ас. д-р Гергана Радойкова</i>	135
Rethinking the European social model: New social risks, new social values and new policy paradigms, <i>prof. Georgeta Ghebrea, PhD</i>	143
Раздел четвърти. Разширяване, асоцииране, добросъседство	151
How to enhance the EU Enlargement of the Western Balkans, <i>prof. Zhidas Daskalovski, PhD</i>	153
Transformative power of the European Union in the international relations, <i>assoc. prof. Marjan Gjurovski, PhD</i>	166

The idea of “Europe” and socio-economic changes in the Western Balkans in the age of Enlightenment, <i>asst. prof. Miloš Đorđević, PhD and Slobodan Pavlović</i>	171
Turkish citizens’ perception and expectations about EU after the 12-year nomination, <i>asst. prof. Funda Çoban, PhD</i>	180
Раздел пети. От търговия и инвестиции към европейска идентичност	187
Търговията на ЕС с услуги и по-нататъшната им либерализация, <i>гл. ас. д-р Моника Моралийска</i>	189
Аспекти на европейската идентичност през погледа на Навид Кермани, <i>гл. ас. д-р Даниела Дечева</i>	199

ПРЕДГОВОР

*В ръцете си държите сборника с докладите от Четвъртата международна научна конференция на катедра „Европеистика“ към Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, която се състоя на 11–12 май 2017 г. в София, в Дома на Европа, под наслов **Да преосмислим Европейския съюз?**. Провеждането на конференцията и издаването на сборника се осъществиха с подкрепата на проекта Център за високи постижения в преподаването и научните изследвания върху европеизацията на държавите от Югоизточна Европа (2016–2019 г.) „Жан Моне“, който е съфинансиран от програма „Еразъм +“. Екипът на проекта изразява своята благодарност и към представителството на Европейската комисия в България за любезното домакинство на събитието, както и на фондация „Ханс Зайдел“ за подкрепата при осъществяване на форума.*

Ключова дейност по проекта Център за високи постижения в преподаването и научните изследвания върху европеизацията на държавите от Югоизточна Европа „Жан Моне“ е укрепването на международното партньорство в областта на европеистиката. Това е от специално значение, за да се осигури наднационална сравнимост на изследователските резултати на европейско ниво. Във връзка с това съществуването на подобен международен форум е много важен стимул за високите постижения на младите изследователи в катедра „Европеистика“.

Лекторите на международната конференция бяха преподаватели в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, в други български университети, както и в университети в Германия, Ирландия, Румъния, Македония, Сърбия и Турция. Аудиторията на конференцията се състоеше от професори и асистенти, студенти, изследователи, граждански организации, професионални групи и граждани.

Първото въздействие на конференцията е да стимулира дебатите в Югоизточна Европа относно развитието в Европейския съюз и региона. Целта беше да се дискутират теми, които са в дневния ред на Европейския съюз и на региона, както и да се дадат предложения за решения на текущи проблеми. Друго въздействие, което се цели, беше да се установят нови професионални връзки и мрежи между представителите на университетските среди и на професионалните организации в региона и да се поддържат съществуващите такива. Конференцията им предостави възможности да се срещнат и да планират бъдещите си общи инициативи. Третото въздействие се очаква чрез публикуването на докладите и резултатите от конференцията. Това ще предостави възможност текстовете да се използват в различни академични и преподавателски програми и ще се стимулират по-нататъшните изследвания в тази област.

Конференцията беше организирана под формата на кръгли маси, което даде възможност за по-активен дебат и обмяна на идеи между панелистите и аудиторията. Петте раздела в сборника съответстват на петте кръгли маси, в рамките на които преподавателите и изследователите представиха своите доклади: „Да преосмислим Европейския съюз?“, „Последни развития в Европейския съюз – пътят напред“, „България и Румъния – десет години в Европейския съюз?“, „Разширяване, асоцииране, добросъседство“ и „От търговия и инвестиции към европейска идентичност“.

Пожелаваме ви приятно четене!

PREFACE

You are holding in your hands the book of papers from the 4th International Scientific Conference of the European Studies Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University “St. Kliment Ohridski”, which took place on 11–12 May 2017, in Sofia, in the EU House, under the title Rethinking the European Union?. The holding of the conference and the publishing of the conference proceedings was accomplished with the support of the project “Jean Monnet Center of Excellence for Teaching and Research on the Europeanization of the Countries of South-Eastern Europe (2016–2019)”, which is co-funded by Erasmus+ Programme. The team of the project expresses its gratitude further to the European Commission Representation in Bulgaria for kindly hosting the event, as well as to Hanns Seidel Foundation for their support in organizing the forum.

A key priority of the project “Jean Monnet Center of Excellence for Teaching and Research on the Europeanization of the Countries of South-Eastern Europe” is the strengthening of the international partnership in the field of European Studies. This is of special relevance in order to secure the supra-national comparability of the research results at European level. Further to that, the existence of such an international forum is a very important stimulus for research excellence of the young researchers at the Department of European Studies.

The speakers at the international conference were professors at the Sofia University, other Bulgarian universities, as well as universities from Germany, Ireland, Romania, Macedonia, Serbia, and Turkey. The audience of the conference was composed of professors and assistants, university students, researches, civil society organisations, professional groups and the general public.

The first impact of the conference is to stimulate the debates in South East Europe about the developments in the European Union and the region. The purpose was to discuss topics that are on the Agenda of the EU and the region, as well as to provide proposals for solutions for the current problems. Another targeted impact was to establish new professional links and networks among academics and professionals from the region and to sustain the existing ones. The conference provided opportunities for them to meet and plan further common initiatives. A third impact is expected through the publication of the conference papers and findings. This conference publication will provide the opportunity the texts to be used in different academic and teaching programmes, as well as to stimulate further research in that area.

The conference was organised in round tables, which gave the opportunity for a more active debate and exchange of ideas between the panelists and the audience. The five sections of the book correspond to the five round tables in which the lecturers and the researchers presented their papers: “Rethinking the European Union?”, “Recent Developments in the European Union – the Way Forward”, “Bulgaria and Romania – Ten Years in the European Union?”, “Enlargement, Association and Good Neighbourhood Policy” and “From Trade and Investment to European Identity”.

We wish you a pleasant reading!

Раздел първи
Да преосмислим Европейския съюз?

Part I
Rethinking the European Union

STAGNATION, TABULA RASA, VARIABLE GEOMETRY, DIFFERENTIATED SOLIDARITY: FOUR SCENARIOS FOR THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

*Prof. Eckart Stratenschulte, PhD
European Academy, Berlin, Germany*

Abstract:

Development of the European Union is marked by many setbacks. Various attempts at integrating the continent of Europe have failed. The European Defence Community and the European Political Community, for example, never saw the light of day, the Constitutional Treaty was rejected. Nevertheless, the EU has developed further, one might say, it has grown from failure to failure. This historical perspective is an aid in categorising current challenges.

The European Union is at the threshold of a reorganisation. Everything is pointing towards a “Europe of concentric circles” coming into being, in which there will continually be varying depths of integration – or, as the 2017 Declaration of Rome terms it: different intensity. Each Member State needs to decide for itself which circle it wishes to associate with.

Keywords: *history of EU, successes and failures in the integration process, scenarios for future development, Europe of concentric circles*

JEL classification code: F55

Attractive pictures full of impressive dignity. On 25th March 1957, representatives of six European nations signed the Treaty of Rome establishing the European Economic Community (EEC) and the Treaty on the European Atomic Energy Community (EAEC or EURATOM). The atmosphere is solemn. What cannot be seen is that what the heads of state and government have on the table to their left is by no means the Treaty of Rome, but on the contrary, a blank piece of paper. The fact is that right up to the last moment negotiations and disagreements continued, with the result that the treaty texts could not be prepared and copied in time ready for the ceremonial signing session (Küsters, 1982), since in addition a number of technical problems had also arisen (Euractiv, 2014). The signing of the treaties was thus symbolic, the difficulties involved in so doing were symptomatic.

The history of the European Union can be recounted as a success story and taking an approach like this is also appropriate if we look back to the establishment of the European Communities in 1952 and in 1958 and compare this with the present outcome. The story can

however also be presented as a series of failures. Looking at the picture in this way helps us in putting the present challenges facing the European Union into a different perspective.

Establishing and shaping European integration is not a “soap opera”, in which everyone loves everybody else and thus the ties which bind them become ever closer. Integration is the end product of far-sighted considerations, violent arguments, drastic backward steps and rotten compromises. Putting it bluntly, one might say that the EU has further developed continually from one disaster to the next. The realisation that nevertheless it has been possible to form the product of European unity in the way which we have it at the present time, and which we view to a major extent as a matter of course, ought to give us strength not to give up in despair over the present problems, which may be described broadly, although in some cases inadequately, using phrases such as refugee crisis, euro crisis, nationalist populism and Brexit, but on the contrary to get on and tackle them.

In 1945, when the war ended, politics in Europe was faced with major problems. In addition to the Herculean task of coping with tremendous human suffering created by the war and by National Socialism, and to rebuild the shattered countries, there were for Western Europe two questions being posed: 1. How can we bring it about to connect or tie in Germany in a lasting way so that there is no longer any danger emanating from it?, and 2. How can we withstand the pressure from the Soviet Union in the Cold War?

European integration as we know it today was not the first answer to these questions. Rather was it the case that in 1948, the western European countries of France, Belgium, the Netherlands, Luxembourg and the United Kingdom came together in the Treaty of Brussels. In this treaty the objectives are clearly defined:

“To afford assistance to each other, in accordance with the Charter of the United Nations, in maintaining international peace and security and in resisting any policy of aggression;

To take such steps as may be held to be necessary in the event of a renewal by Germany of a policy of aggression” (Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, 1948).

However, the Brussels Treaty did not bring about a great deal. It was transformed in 1954 into the Western European Union, WEU, and Germany became a member, too. The WEU was, until it was dissolved in 2011, the weak, military component of the European Community. Its most important function – to establish the European Defence Community EDC in 1954 in the aftermath of the failure – consisted in paving the way for Germany to join a military union and, in addition to this, up to 1973 to maintain contacts between the Member States of the European Community and the United Kingdom.

In the economic field, Western Europe also attempted to form a union which was excluding Germany, to be more precise, the western occupation zones of the former German Reich. It was intended to establish a customs and economic union between France, Italy and the BeNeLux countries, to be given the name of FRITALUX. The fact that this acronym already existed, as a designation of a washing machine (Die Zeit, 1949, p. 6), was the least of their problems. In actual fact, the French and the Italian national economies were not complementary enough to be able really to derive economic benefit from a proposal of this kind. What was missing was Germany. When the problem with the name became clear and instead there was consideration to call the planned customs union BENEFIT, it was suggested ironically that if Germany

joined it could then be called BENEFRITZ, a reference to the first name Fritz which is very common in Germany (Die Zeit, 1949, p. 6).

Nevertheless, there did already exist at this time an institution which was designed to bring (western) Europe together. Following pressure from the USA, the OEEC (Organisation for European Economic Cooperation) had been founded, with the task of coordinating the aid funding in the Marshall Plan. The United States, not itself a member of the OEEC, had been insisting that an institution such as this should be created, and in this way forced the Europeans to assume “ownership” of their mutual reconstruction process. The OEEC, which in 1961 became the OECD and by now functions as an exchange forum and think tank for developed industrial countries, did not have any major effect. The Americans, who had had an interest in Western Europe coming together, were accordingly disappointed.

“From 1947 to 1950 disappointment pretty much described the American reaction to what the Europeans were doing. No customs union was established (except the union between the Benelux countries – Belgium, the Netherlands and Luxembourg – and this union was not really an American initiative). The Organization for European Economic Cooperation (OEEC), which was set up to administer the Marshall aid, became much too weak an organization” (Lundstad, 1998, p. 30).

The Council of Europe, founded in 1949, did not succeed either in creating a profound European integration structure, because no agreement could be reached on what competences ought to be assigned to the Council. The idea originally expounded by means of a paper to bring about a European political institution with limited functions but with genuine powers, had to be speedily abandoned (Loth 2014, p. 55/1161). To the present date, the Council of Europe conventions, with the exception of the European Convention on Human Rights, are not binding for the Council's currently 47 Member States. In point of fact, not one single member country has adapted all the Council conventions, again with the exception of the European Convention on Human Rights, which, it must be granted, to use a diplomatic formulation, is certainly implemented in varying degrees of intensity (De Caluwe, 2014).

When in 1950 the negotiations to establish the European Coal and Steel Community (ECSC) began, Europe in a sense was already looking back on a number of failed or not sufficiently far-reaching attempts at integration. For Robert Schuman, Foreign Minister of France, who had originated an initiative to set up a common market for coal and steel, this was nevertheless no reason to become resigned, but on the contrary an incentive to work out new proposals and/or to take over the case. The design for the ECSC originated in fact from Jean Monnet, who played an important part in European politics during the 1950s (Schwabe, 2016).

The plan which Jean Monnet had elaborated envisaged amalgamating the coal and steel industries of Germany and France. Other countries were called upon to take part in this project.

Western Europe was unable after the war only to concentrate on itself. Eastern Europe had been sovietised in the period from 1945 to 1948, parliamentary democracies had no chance under the pressure from the Soviet Union. In June 1950, North Korean forces attacked South Korea, which was the beginning of the Korean War. In Korea, on one side the North Koreans, supported by China and the Soviet Union, were fighting, on the other side were the South Koreans with help from the United Nations (which at that time was dominated by the United States) and the US itself. This proxy war greatly increased the feeling of threat in Western

Europe, and the issue of strengthening Western European defence capability was high on the agenda. This could however only be thought of if west German forces were also to be included in the project – an idea which, in view of recent history, evoked major concern in western Europe.

After a long period of to-ing and fro-ing, a design for a European Defence Community (EDC) came into being, with a joint European army, the Treaty establishing the European Defence Community was signed in Paris on 27th May 1952. This EDC structure does not need to be expounded in detail at this point, since it never saw the light of day (Loth, 2014; van Middelaar, 2016).

After the French National Assembly had delayed ratification of the EDC treaty for some considerable time, on 30th August 1954 it was taken off the agenda.

Along with this European Defence Community, yet another, second, far-reaching project also failed: the European Political Community (EPC). The latter had as its objective a European government, which was to operate on the basis of a European constitution.

This European Political Community was envisaged as an overarching body for the Coal and Steel Community and for the European Defence Community, which it was intended would be merged step by step into this organisation. Since it was linked directly to EDC and was included in the Treaty for EDC, it became equally obsolete at the moment when EDC failed.

European integration was thus in the 1950s not on the road to victory, and fears increased that the entire project might fail, especially since coal was increasingly losing importance as a source of energy.

However, on the horizon there appeared a new method of producing energy, viewed completely uncritically at the time, that is, atomic energy or nuclear power. Jean Monnet, who was President of the ECSC High Authority up to 1955, saw in this source an opportunity not only to boost Europe in economic terms, but also concurrently to integrate Europe more closely, as it was to interconnect “political fusion and atomic fission”, as an American friend, Max Isenbergh, wrote in a letter to him (Schwabe 2016, p. 304).

In the course of further discussion, by the middle of the 1950s two opposing concepts existed, with the aim of further developing European integration. One idea – strongly favored by Jean Monnet – of a European Atomic Union, and a concept for a European Economic Community, which was being propounded by Johan Willem Beyen, Foreign Minister of the Netherlands, and his counterparts in Belgium and Luxembourg.

There were fierce arguments about both proposals. France did not want to surrender, or to share with European partners, its right to develop its own nuclear weapons, according to Konrad Adenauer, the Federal Chancellor, in a Cabinet meeting on 5th October 1956, Germany was aiming to acquire “as quickly as possible via Euratom the opportunity to produce nuclear weapons itself” (Schwabe, 2016, p. 333). Furthermore, Germany would far rather cooperate with America and the United Kingdom, which were much further along in nuclear issues than Germany's neighbour France. It was also controversial as to what competence the European Atomic Energy Community ought to have, whether the organisation was to own all the nuclear material or whether it was only to supervise this, and to what extent it would be able to make regulations for the Member States.

Discussions taking place concurrently concerning the European Economic Community were also characterised by numerous arguments. Thus, for example, France wished for social standards to be unified, something which Germany rejected, and for the overseas territories to

be included in the treaty, which also did not meet with much sympathy in Germany. France also demanded that agriculture was to be included in the Common Market. This point was universally controversial in Germany. Ludwig Erhard, known as the “father of the German economic miracle”, Economics Minister in the Adenauer cabinet, feared that the EEC would restrict Germany too much and spoke out against it.

Neither on the domestic front, nor internationally between the countries in the ECSC was there therefore massive harmony or cordial agreement. It was by no means certain that a new European Community, whether it was the Atomic Energy or the Economic Community, might be established at all. Perhaps these plans would have failed completely if the Suez crisis late in the autumn of 1956 had not brought it home to the European players that they were able to exert influence on international events only in concert.

Finally, on 25th March 1957, the Euratom Treaty and the EEC Treaty, known as the Rome treaties or the Treaty of Rome, were able to be signed. Originally, the efforts being made to unite Europe were focussed primarily on the Euratom Treaty, the European Economic Community was so to speak only the “by-catch”. However, in actual fact, it is the EEC which has become the foundation for further developments in the European Communities going along to the European Union, whereas the EAEC did not play any significant part. This has also to do with the fact that the Treaty in the final moment before being signed was “de-Europeanised” by France.

“It [the EAEC; author's note] has utterly failed, in that amongst the six member states it did not result in integrative, as had been hoped, but on the contrary it was disintegrative impacts which were produced” (Knipping, p. 123).

In the EEC framework, according to the Treaty, decisions were to be made unanimously, however, after ten years had passed there were to be majority decisions.

This ruling led to the next crisis in the European Communities, because in the middle of the 1960s France did not wish to transition to majority decision making. From the middle of 1965 to January 1966, this country implemented the “policy of the empty chair”, that is, they did not attend the meetings and in this way stalemated any decisions by the Community.

This then led to the “Luxembourg Compromise”: the European Community states would in future decide by a majority, unless “very important interests of one or more of the partners” were to be at stake, in which case efforts would be made to achieve a solution by mutual agreement. The text continued as follows:

“The six delegations note that, in the question as to what is to be done if efforts to reach joint understanding do not lead entirely to the goal, there continue to be differences of opinion” (EEC Council of Ministers, 1966).

As a summary, it may be said that this retrospective view of the Treaty of Rome which was agreed on 60 years ago, and of the preceding events, indicates that the process of European unification has always been accompanied by conflicts, backwards steps and lack of success. Further points along the way could be listed and expanded, but these would not make any difference to the overall picture: in 1972, the Norwegian people in a referendum rejected accession to the European Community which their government had already negotiated (they did the same again in 1994), in the second half of the 1970s, the EEC was stagnating to such an extent that people were generally referring to “euro sclerosis”, the Swiss in 1992 refused ratification of the treaty on the European Economic Area (EEA), which meant that thus

application for membership which the country had put forward was put on (permanent) ice, in 1985 Greenland, to a large extent an autonomous part of Denmark, declared its withdrawal from the European Communities, and in 2015 the Icelandic people officially withdrew their application for membership, after having already broken off negotiations two years beforehand.

The Treaty of Maastricht, in terms of which in 1991 the European Currency Union was established, was met in Denmark with no acceptance, with the result that the treaty could only come into force after undergoing revision. Denmark and the United Kingdom secured for themselves an “opt-out”, that is, a guarantee that they do not need to join in with this project for the euro common currency, which was intended to bring Europe together. Admittedly, Sweden was, in common with all the other EU Member States, obliged to concur, something which however did not prevent the country, following on from a public vote which had a negative decision for the euro, from ignoring this commitment.

The Treaty of Nice, which the European Community passed at the end of 2000 and which could only come into force at a later stage, because ratification in Ireland when it first went to a referendum was rejected, was so bad that a conference to revise the Treaty had already been summoned before the Treaty came into force. The result of this, the Treaty establishing a Constitution for Europe, was torpedoed in 2004 by referenda held in France and the Netherlands. Following a period of reflection, which might also be described as being paralysed from shock, the European Union passed the Treaty of Lisbon in 2007 – which again was rejected by the Irish people in a referendum and could only enter into force in a second run-through.

Thus, people who are now despairing in view of current crises, because they believe that now, after sixty years of conflict-free development, the EU is suddenly facing numerous problems, have got it wrong. Naturally, adopting a historical perspective does not mean that current challenges will disappear, but it can transmit strength and equanimity enabling us to face them.

Internal problems faced with challenges which the EU needs to deal with at the present time can be subsumed under a common heading: there is at the moment between Member States and their respective societies no longer any consensus about what we want to achieve through European integration and how much sovereignty we are prepared to transfer to the European level for this purpose. One thing is quite clear in this context: exercising sovereignty jointly at European level has advantages for everyone, nevertheless, these must be paid for through restrictions, compromises and thus disadvantages at national level, too.

Discussions about how to deal with immigration to the EU, particularly by refugees, have made it clear that it is probably impossible for all 27 remaining EU Member States to be able to agree on a common denominator. What was new in the arguments on accepting refugees in various EU countries was not that there was disagreement about it, but on the contrary, the fact that the entire proposal – including decisions taken together, but accepted by majority vote, not unanimously – to disperse 160,000 persons seeking shelter, who were already on EU territory, amongst the Member States (Council of the European Union, 2015 a), was rejected out of hand by several Member States (Council of the European Union, 2015 b). What would have been “normal” for the EU is to haggle over numbers and payments and in the end to arrive at a compromise which everyone can live with. Slovakia and Hungary have taken the decision to the European Court of Justice, but are refusing to implement the decision until a judgement has been pronounced.

The Bratislava summit meeting in September 2016, at which the EU wanted to lick its wounds over the Brexit result and to map out the future, also did not produce anything but formulaic compromise statements.

“The EU is not perfect but it is the best instrument we have for addressing the new challenges we are facing. We need the EU not only to guarantee peace and democracy but also the security of our people. We need the EU to serve better their needs and wishes to live, study, work, move and prosper freely across our continent and benefit from the rich European cultural heritage” (European Council, 2016).

However, politically correct poetry about European unity is no longer enough to overcome entrenched positions. This became evident in the closing declaration by the (once again 27) heads of state and government on the occasion of the commemorative meeting on 25th March 2017, marking the 60th anniversary of the signing of the Treaty of Rome. It also conjures up the unity of the EU, but it describes this in the following words:

“We will make the European Union stronger and more resilient, through even greater unity and solidarity amongst us and the respect of common rules. Unity is both a necessity and our free choice. Taken individually, we would be side-lined by global dynamics. Standing together is our best chance to influence them, and to defend our common interests and values. 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. Our Union is undivided and indivisible” (European Council, 2017).

The central message is to be found in the parenthesis: at different paces and intensity, where here the “different intensity” is what is really new. A Europe of varying speeds (“different paces”) has always existed. The phrase means that everyone is working towards the same goal, but they will be moving to reach it at differing speeds. One example is the agreement about the euro, which – with the exception of the United Kingdom and Denmark – all the EU Member States are to adopt, but which only 19 of them are using as their currency, or also the Schengen regulations, which – once again with an opt-out for the United Kingdom and for Ireland – are intended to apply to everyone, but for a variety of reasons are not yet in force in Bulgaria, Croatia, Romania and Cyprus.

However, it is also evident from the mentioned examples, the euro and Schengen, that there is also a Europe of varying intensity already, because several countries are consistently and continually failing to observe commitments laid down in the relevant treaties. However, what is new is the fact that this is now, in the Rome declaration, no longer seen as an exception or minor operational slip, but on the contrary as an instrument for future development of the European Union. This should occur without the treaty being amended. The EU Treaty foresees in Article 20 of TEU a possibility of increased cooperation and describes the purpose:

“Enhanced cooperation shall aim to further the objectives of the Union, protect its interests and reinforce its integration process. Such cooperation shall be open at any time to all Member States, in accordance with Article 328 of the Treaty on the Functioning of the European Union.” (TEU, 2009, Article 20).

Enhanced cooperation is tied to various conditions which have amongst other things led to this instrument being to date used only in two instances: in establishing a European

patent and in the case of a regulation about which divorce laws should apply in bi-national marriages. The real statement in the phrase in the Rome declaration about different paces and intensity is however a warning to states which might block actions against their hoping that protracted treaty negotiations might lie ahead, during which they would in every case be able to register a veto.

That is to say, if the EU Treaty does not lend itself to closer cooperation, this can also be created beyond the Treaty. The Stability Treaty (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2013) which came into force in 2013 and upon which 25 EU Member States agreed outside the limits of European law, may serve as a model in this case.

The Rome declaration made it obvious to all those who incant unity and togetherness that something in the European Union must and will change. In good time before the meeting, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, presented a White Paper depicting five development options (European Commission, 2017).

These future scenarios are:

1. Carrying on
2. Nothing but the Single Market
3. Those who want more do more
4. Doing less more efficiently
5. Doing much more together

In the foreword to the White Paper, the Commission President declares that “Rome”, that is, the summit meeting of the EU-27 heads of state and government in March 2017, needs to “be the start of a new chapter”. Thus, it is clear that the first scenario is not really meant to be taken seriously. There is no “carrying on”, and if this was not the case, there would be no need for all this discussion about the scenarios. The message in the White Paper is rather: something needs to change. Continuing the status quo would in fact lead to progressive paralysation in the EU, and thus also to yet further loss of acceptance in EU public opinion and in third countries as well. The EU has indeed been attempting this “carrying on” for many years, it has been trying to find rules for exceptions, special conditions and compromise formulations, in order just to get by. This tactic has reached its end, this is indeed the basis for the entire debate which should have been conducted long ago, but which has now only just begun.

A second possibility, which Juncker does not even put forward, would be to wind up the European Union. Since the United Kingdom has expressed a wish to leave the EU, since the public declarations by the candidate for the French Presidency, Marine Le Pen, who intended to take her country firstly out of the euro and then out of the EU (and won over 11 mio votes in the election), since the growth of nationalist and populist movements in many Member States, this consideration is not unthinkable any more. If evidently the EU has achieved its major objective after all, that is to say, of ensuring peace amongst the Member States, why should we then go on with it? Economic progress could equally well be achieved through a free trade zone. With EFTA there is even a model for this already available, we would only have to take it over. There would not be any directives from “Brussels” any more, no compromises, no taking into account of others, no common currency which makes national devaluations impossible, no directives about particulates, no drinking water directive. For so many people this prospect seems tempting, but it would be renouncing the future. In the White Paper the European Commission points out justifiably that Europe is losing importance

by comparison with other regions of the world and that this process is also not to be avoided¹. The only chance of exerting any influence on global events, which also decisively determine our conditions of life, is to do this together. To express this rather pointedly: any country which leaves the EU, so that it will not be directed from Brussels, where we all have a say, will then receive its public announcements directly from Beijing, where we in Europe have no voice. “Tabula rasa” is an illusion of an urban conglomeration resident suffering stress, who dreams of living quite alone on a remote island. In the event that his dreams were realised, the dream would rapidly turn into a nightmare.

Thus, the EU needs to be progressed and further developed, but not in the way we have been doing so far. Once again the EU will be compelled, to transform the lack of success which is glaringly obvious in the present situation into success.

Since however it is evident that in the 27 Member States there are not only differing but also irreconcilable ideas, this is only going to be possible by means of differentiation. In this context two models are in existence: variable geometry and differentiated integration on the basis of reciprocal solidarity.

Variable geometry, that is, “Europe à la carte” has at first glance numerous advantages. It functions according to the following principle: each country joins in on those occasions when the country is interested. In this way there are for various policy areas different constellations. Conceivably there would be an EU of 22 states for freedom of movement, an EU of 17 for environmental protection, an EU of 12 for social policies and so on. After all, there is an EU of 19 for a common currency already. Those participating in the various sub-unions would in some cases be identical, in some cases they would be different. In the field of security and defence we already have this, too. Not all the EU Member States are members of NATO and vice-versa. The necessity to “swallow the bitter pill”, that is, to accept regulations which do not correspond to the interests of a country or which meet with strong domestic resistance, vanishes or at least pales away. Acceptance for the European Union – or the European Unions? – might in this way be raised among the populations of Member States. A model could be the Visegrád group of countries, in which Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia have joined together². Where the four countries have mutual interests – such as currently in blocking an EU refugee policy, they act together. Where they have no congruence of interests, they do not make an effort to find a compromise, on the contrary, they simply choose not to act in common. The Union for the Mediterranean, a union initiated by France in 2008, between the EU and the countries bordering on the Mediterranean, is organised according to this plan³. The idea in doing so was to achieve progress in the southern Mediterranean region by means of variable geometry. There were to be a variety of projects to be realised and anyone who did not want to join in for something could simply let it go. It must be admitted that the success balance sheet of the Union for the Mediterranean, which after all will mark its tenth anniversary in 2018, is, not to put too fine a point on it, limited. Even with the help of variable geometry it has not been possible to achieve advances worthy of mention. The

¹ “Der erfolgreiche Abstieg Europas” (“The successful decline of Europe”) is the title of a book by the German political scientist Eberhard Sandschneider published as long ago as 2011, discussing precisely these issues (Sandschneider 2011).

² An overview can be found on the Visegrád group website: <http://www.visegradgroup.eu>; last accessed: 1st May 2017.

³ An overview is given on the web site of the Union for the Mediterranean: <http://ufmsecretariat.org>; last accessed: 1st May 2017; cf. also Schwarzer/Werenfels, 2008.

Visegrád group on the other hand is a pressure group within the EU. (It originally arose as an association jointly to bring forward their EU membership.) This group does not need to structure every single policy field in a supranational way, after all, the EU is doing this. The Visegrád Four only needs to join together in exerting pressure in places where their interests are in alignment, and thus they can reinforce them.

Notwithstanding its great charm at first glance, variable geometry has as a concept two serious disadvantages. In the first place, if it is being thought of as an organisational principle for the EU, it complicates EU structures extremely. Apart from technical problems which a process of this kind would entail in particular for smaller Member States with more modest administrative capacity, there are no longer any recognisable European legitimisation structures. Legitimation would rather be rebounded totally to the national level, since variable geometry is of necessity intergovernmental.

The European Union would then turn into a second Council of Europe, in which resolutions are passed with which countries may comply, but are not obliged to. The Council of Europe is a very honourable institution, but it is not a powerhouse.

The strength of the EU up to now was in the fact that it was able – and has done so – to compensate for disadvantages in one sphere by means of advantages in some other field. Often this kind of “package dealing” is discredited as horse trading, because matters are associated with one another which in actual fact do not belong together at all. However, as a result this leads to compromises which everyone is able to accept, because the disadvantage which they endure in one sphere can be compensated for by an advantage in another aspect. So, (to take a random example) EU structural funds to extend a Lisbon airport may be linked with subsidising Italian olive oil, with relaxing climate protection regulations for larger German cars and locating a new EU organisation in Estonia. The more “bargaining chips” there are on the table, the easier it becomes to find solutions which everyone is able to agree with. If now policy areas and players in them are to be separated from one another and every policy is to be managed in a monothematic context, this type of compensation and balancing of interests becomes much more difficult. Of necessity, countries would in every situation have to agree on the lowest common denominator. Variable geometry is therefore by no means a model for the future.

A “Europe à la carte”, where a country participated now in this case and another country would rather join in somewhere else, will not be forthcoming, but on the contrary, there will be various circles of graduated solidarity. This means the idea of differentiated integration is now under the microscope. Discussion about a Europe of varying circles is not new, it was already being debated in the 1990s in terms of a “core (or inner)” Europe. In 1994, two CDU politicians, Wolfgang Schäuble and Karl Lamers, produced a paper on this topic, which they made public. The introduction sounds appallingly up to date:

“The process of European unification has reached a critical point in its development. If it is not possible to find a solution to the reasons for this dangerous development in the next two to four years, then the European Union will develop, contrary to the objective depicted in the Maastricht Treaty of a Europe growing ever closer together inevitably into a loose formation, basically restricted to a number of economic aspects with various sub-groupings. Using an 'enhanced' free trade zone like this would not enable the existential problems in European societies and the external challenges they face to be overcome” (Schäuble/Lamers, 1994).

Several years later, Joschka Fischer, at that time the German Foreign Minister, took up the debate again. In an address at the Humboldt University of Berlin in the year 2000, after it had become evident that the Treaty of Amsterdam had not fulfilled those expectations that had been placed in it, as a “Maastricht II”, of creating a political European Union, and prior to the major accession development, which then took place in 2004, called for further EU development to take place in two or three stages:

“First of all, with extending increased cooperation between those member states which wish to cooperate more closely than others, as is already the case in the economic and monetary union and with Schengen. In several areas we can make progress with this idea: in further development of the euro 11 zone to form an economic and political union, in environmental protection, in combating crime, in developing a joint immigration and asylum policy and of course also in foreign affairs and security policy” (Fischer, 2000).

The second stage was intended then to be the formation of a “centre of gravity”, in other words of a “core” Europe, into which perhaps in a third step the other EU Member States might follow. In France as well, similar ideas were being propounded. The former President of the European Commission, Jacques Delors, spoke out in favour of a federation of a number of nation states as a sort of union in the European Union, the President of France Jacques Chirac spoke in favour of an “avant-garde” (Busse, 2000).

All these considerations were discussed and then faded away again. There was hope that the European train could be driven on further without the need to uncouple any of the carriages. However, in the meantime it has become apparent that the 27 passengers in this train want to travel for a variety of distances and in different directions as well. It will therefore be necessary to move closer to the idea of a “core” Europe. This is also reflected in the 25th March 2017 Declaration of Rome from which a quotation was given previously that not only refers to different speeds, but also to different intensity.

Frequently, both these concepts, a Europe of different speeds and a Europe of different degrees of intensity – are treated as the same. However, in actual fact, they are fundamentally different. A “Europe of different speeds” means that we are all striving for the same goal, merely that we will reach it more or less quickly. A Europe of varying intensity means, however, that there are for a considerable period of time – not necessarily for ever – circles of different depths of integration. This Europe of concentric circles is ultimately a “core” Europe – with one or more circles surrounding it. This is also Commission President Jean-Claude Juncker's idea. Admittedly, he only intends to make a statement on his various scenarios in the autumn 2017, but in point of fact, he had already sketched out his line of thought immediately prior to the White Paper being issued. In an address given on 23rd February 2017 at the Catholic University of Louvain he said:

“We can do many more things together, but it is no longer possible to think that we can all do the same thing together” (Juncker, 2017).

In the rest of his talk he then refers to a “construction plus structure”, that is, a more firmly structured inner circle, these words, which is intended to be open to all.

This “coalition of the willing”, to which Angela Merkel frequently referred in connection with a solution to the refugee question (FAZ 2016), is intended to make European integration attractive again. The “willing” can arrive at solutions and, since they wish to cooperate

across the whole range of policy, can also produce results. This then makes the European supranational association again attractive also for others.

Naturally, in this context there are numerous questions arising as to how a core Europe such as this might be arranged from the institutional point of view. Would it have at its disposal its own Parliament (as the then German Federal Foreign Minister Joschka Fischer had already proposed in his address in 2000), its own Commission? These issues are not easy to answer, but just continuing to let everything carry on as it has done up to now, because we are apprehensive about spelling out new ideas, will not get us any further. How many countries will finally be in this “core” Europe is of secondary importance. What is really important is that those countries which do come together in the core are reliable, that they do want to achieve common goals together. Scarcely has this idea been mentioned when speculations start up about who might belong to an inner circle like this and who could determine this. The answers can be easily given. Those who wish to belong will belong. It is not the size of the country, its economic strength or its geographical position, which will determine participation, but on the contrary, exclusively the willingness to be integrated jointly with the other partners and to take on the commitments that arise from this. This is also the foundation for solidarity. Solidarity is not welfare, no, indeed, it is a compact: each entity will fulfil its obligations and on this basis we will all stand up for one another.

Of course, a construction such as the described one will also have an impact on the financial means that will be available. Since we cannot assume that the EU Member States will sizeably increase their contributions to the European Union, the funds will need to be distributed differently. In so doing it will turn out that those countries which are doing more together will apply more financial means for this as well, with the result that there is less money left over for the Member States in the outer circle. Presumably, this is also what the Visegrád countries are afraid of, when in a statement they evoke unity in the European Union, a unity which they have after all no less than torpedoed over the refugee question, they accept enhanced cooperation, as has been intended in the treaties, and then come to this conclusion:

“In order to safeguard economic convergence and social security we should make the most of the already existing instruments and principles. The EU budget should continue to provide long-term, predictable and stable investment. Research and innovation, infrastructure and education policies are also key. The role of the cohesion policy in this regard is irreplaceable” (Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, 2017).

This hope that everything in the EU will remain as it was, except that politically unpleasant questions, such as the immigration crisis, will be solved by one or more countries on their own, for which they generously concede “enhanced cooperation” as in the EU treaties, will not be able to withstand reality. The “different degrees of intensity” referred to in the Rome declaration will also involve varyingly intensive political influence and varyingly intensive access to joint financial means. To this extent, in the near future, inhabitants and governments of all 27 EU Member States will need to discuss and to decide which is the circle of integration in which they want to take their place. By means of the European Commission the White Paper and the Declaration by the 27 heads of state and government issued in Rome, this discussion has been brought out from the narrow circles of experts openly into the wide public domain.

In a retrospective view dating from 2025, it could well be that the present crisis in the EU will have proved to be one of those successful failures, too, in which the EU has been able to constitute itself anew. Less Member States, which do more, will bring about more

than more Member States which achieve very little or nothing at all. In this sense, it is by no means a certain judgement that the “new” EU will as a result be weaker than what we have at the moment. For the European Union there is beginning now perhaps the most engaging decade in its history – members of the public in Europe need in this context to be the players, not spectators.

BIBLIOGRAPHY

- Busse, Christian (2000): Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 47/2000; <http://www.bpb.de/apuz/25338/braucht-europa-einen-kern>; last accessed: 1 May 2017
- Council of the European Union (2015 a): Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40,000 persons in clear need of international protection , 22 July 2015; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/en/pdf>; last accessed: 30 April 2017;
- Council of the European Union (2015 b): Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, 22 September 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/en/pdf>; last accessed: 30 April 2017
- De Caluwe, Felix: Detailed list of all the conventions of the Council of Europe, numbers of signatories, numbers of ratifications and the required conditions for entry into force, unpublished working paper, European Academy Berlin, Berlin 2014
- Die Zeit (1949) : Fritalux – eine Illusion? Newspaper dated 1 December 1949
- EEC Council of Ministers: Luxemburg declaration (29 January 1966), in: Lipgens, Walter (ed.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939–1984, Bonn 1986
- Euractiv (2014): EU secret revealed: Rome Treaty was signed on blank sheet, , 16. Mai 2014 (updated: 6. Sep. 2016); <http://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/eu-secret-revealed-rome-treaty-was-signed-on-blank-sheet/>; last accessed: 23 April 2017
- European Commission (2017): White Paper on the Future of Europe, Brussels 1.3.2017, COM (2017) 2025 final; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf; last accessed: 30 April 2017
- European Council (2016), The Bratislava Declaration, 16 September 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>; last accessed: 30 April 2017
- European Council (2017): The Rome Declaration, 25 March 2017; <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>; last accessed: 30 April 2017
- FAZ (2016): Merkel um Koalition der Willigen für Flüchtlinge bemüht, FAZ net, 8.2.2016; Fischer, Joschka (2000), Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. "Humboldt-Rede", 12. Mai 2000, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2006, <www.europa.elio-online.de/quelle/id/artikel-3231>.
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries (2017). “Strong Europe – Union of Action and Trust”. Input to Rome Declaration 2017, 2 March 2017; https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/joint-statement-of-the-heads-of-governments-of-the-v4-countries-strong-europe_-union-of-action-and-trust_-154008/; last access: 1 May 2017
- Juncker, Jean-Claude (2017): *L'Europe aujourd'hui et demain*. Discours du Président Juncker à l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, Brussels 23 February 2017; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-341_fr.htm; last accessed: 1 May 2017
- Küsters, Hans-Jürgen (1982): Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden
- Loth, Wilfried (2014): Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt 2014, EPUB
- Lundestad, Geir (1998): "Empire" by Integration. The United States and European Integration, 1945 – 1997, Oxford
- van Middelaar, Luuk (2016): Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin
- Sandschneider, Eberhard (2011): Der erfolgreiche Abstieg Europas. Heute Macht abgeben um morgen zu gewinnen, Munich

- Schäuble, Wolfgang/Lamers, Karl (1994): Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994, <https://www.eduesu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>; last accessed: 30.12.2016
- Schwabe, Klaus (2016): Jean Monnet. Frankreich, die Deutschen und die Einigung Europas, Baden-Baden
- Schwarzer, Daniela/Werenfels, Isabelle (2008): Formelkompromiss ums Mittelmeer, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 24/2008; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2008A24_wrf_swd_ks.pdf; last accessed: 1 May 2017
- Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence (17 March 1948), http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm; last accessed: 23 April 2017
- TEU (2009): Treaty on the European Union, Article 20, Official Journal of the European Union, C 202/1
- Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (2013), <http://www.consilium.europa.eu/en/history/20120301-tscg-euro-summit>; last accessed: 30 April 2017

CONTRADICTORY ASSESSMENTS AND INTERPRETATIONS TO THE ONGOING DISCUSSION ON FLEXIBLE INTEGRATION IN ROMANIA

*Assoc. Prof. Georgiana CICEO, PhD
Faculty of European Studies/Babeş-Bolyai University, Romania*

Abstract:

The discussion on flexible/differentiated integration is far from novel being able at times to surge up on the European Union agenda. During the past few years the economic crisis, the migrant crisis and more recently the BREXIT have brought to the fore a number of cleavages that now threaten the unity of Europe. It became more than evident that a thorough discussion on the future of Europe is now more than ever required. Ever since an obvious preference for flexible integration has marked the discussions. Against this background the Member States of the European Union have attempted to position themselves in order to either avoid being relegated to a second class statute or dismiss the possibility that without deeper political and economic integration European Union might fall apart. As the whole discussion on a future more flexible Europe has revolved around a deeper Eurozone integration, the countries outside this core have found themselves faced with a number of challenges that need to be addressed. The present article attempts to shed light on the particular situation of those Central European states which are not part of the Eurozone with a particular emphasis on Romania, who is seemingly still not ready for this, but willing to support deeper integration.

Keywords: future of Europe, flexible integration, hard core, variable geometry

JEL Classification code: H77, F55, N44

The discussion on flexible/differentiated integration has accompanied the European project for a long time now. Ever since the first enlargement a consistent literature has started to develop in reaction to the increasing heterogeneity of the political, economic, social preferences and capabilities of the Member States. Differentiated integration received increased consideration in the 1990s against the background of the forthcoming eastward enlargement. Back then, differentiated integration was designed as a possible solution for the loss of homogeneity due to enlargement. Closer to our days, differentiated integration has made a powerful comeback. The economic crisis, the migrant crisis and more recently the Brexit have brought to the fore a number of cleavages that threatened the consistency and stability of the entire project and called for its reform and revival. As such they have set in motion a renewed discussion on the future of Europe.

In order to streamline the debates, Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, put forward on the occasion of the 60th anniversary of the European Union a White Paper on the Future of Europe based on five scenarios – 1. Carrying on with the current agenda, 2. Nothing but the single market, 3. Those who want more do more, 4. Doing less more efficiently, and 5. Doing much more together. Proceeding from a critical assessment of the current situation and the opportunities and threats the EU is facing, the five scenarios were meant to envisage ways in which EU could evolve over the coming decades. Their stated aim was not as much to propose a specific way forward but to “provoke thinking” and launch a broad debate on tomorrow’s Europe involving the citizens in all Member States. In this respect, each of the five scenarios was accompanied by explanatory snaps sketching out possible consequences.

Nevertheless, reading behind the lines pointed towards certain preferences and apprehensions in the ongoing debate on Europe’s future. So it became clear that the first scenario was nothing but a benchmark. At a time when “there is a mismatch between expectations and the EU’s capacity to meet them”, “blaming ‘Brussels’ for problems while taking credit for success at home, the lack of ownership of joint decisions and the habit of finger-pointing at others have already proved damaging”, “closing the gap between promise and delivery is a continuous challenge” (Juncker, 2017a, pp. 10–12), this scenario was meant only for the purpose of showcasing what could happen if Europe continues to develop along the lines it had operated up to now and nothing changes. On the other end, the fifth scenario by vigorously pushing for more uniform and complete integration seemed to be a preference of the European Commission, although it is aware that “there is the risk of alienating parts of society which feel that the EU lacks legitimacy or has taken too much power away from national authorities” (Juncker, 2017a, pp. 10–12). However, what surprised in the case of this scenario was its deep-rooted functionalist approach based on the logic that political integration would follow economic integration without any attempt being made at bringing the two in sync despite the widespread agreement on the need for political union in order to steer further the European project. The second and the fourth scenarios were very technocratic in essence and proposed a more limited focus either on the single market or yet to be decided policy areas. They presented the advantage of a more straightforward decision-making and of closing “the gap between promise and delivery” in certain policy areas, in spite of the fact that they fail to deliver the high expectations attached to it in other fields.

The most controversial proved to be the third scenario by proposing to allow those who want to move faster toward integration to do so. This brought about a revival of the older discussion on flexible integration and fanned the flames of the same old sensitivities. As this time round the whole discussion on a future more flexible Europe revolved around a deeper Eurozone integration, Member States attempted to position themselves *vis-à-vis* this prospect. On the one hand, the countries outside the Eurozone while aiming to avoid being relegated to a second class statute have emphasized the risk of future divisions or even disintegration, the difficulties of catching up once being marginalized, the growing complexity of the decision-making processes. On the other hand, especially the most powerful members of the Eurozone have underlined that without deeper political and economic integration European Union might fall apart. What was missing from the whole debate was a thorough discussion on the viable form in which this flexible integration could be achieved since the third of the five scenarios proposed by Jean-Claude Juncker has been rather ambiguous in this respect, especially when

taking into consideration the three distinct models of the sort that have emerged over the years – two-speed, *à-la-carte* and variable geometry (Stubb, 2002, pp. 30–57) – even though their demarcation lines have been sometimes blurring.

Among the three, the multi-speed model is the oldest. Its origins stretch as far back as the beginning of the 1970s when the first enlargement of the then EC took place and consequently a debate on the need to solving the problem of growing heterogeneity started. It proceeds from the assumption that while all the Member States want to reach the same integration goal, they do not have equal abilities and hence they reach this goal at different speeds. Some countries that are capable and willing to take a step forward in the integration reach the identified goal rather quickly, whereas the other countries join in later according to their capabilities and political will. As such, the model revolves around a center – “hard core”, “avant-garde”, “pioneer group”, “center of gravity” – surrounded by a periphery made up of countries that are either unable to achieve the level of integration of the core (the laggards), or unwilling to do so (the opt-outs). Especially the core captured the imagination of the politicians who envisaged different designs for it. For instance, in 1994, in response to Central and Eastern European pressures for accession to the European Union, two leading German MPs – Wolfgang Schäuble and Karl Lamers, proposed the founding of a “hard-core” consisting of an elite club (France, Germany, Belgium, the Netherlands and Luxembourg) whose doors would have remained open to other Member States depending on their capacity to assume the necessary obligations (Schäuble, Lamers, 1994). Only some years later, German foreign minister at the time imagined a “center of gravity” made up of “those states who want to cooperate more closely than others, as it is already the case with the Economic and Monetary Union and Schengen Agreement” (Fischer, 2000). This group of states “would conclude a new European framework treaty, the ‘nucleus of a constitution’” of the future Federation.

The *à-la-carte* model is regarded as the least orthodox and in clear contrast with the previous one. It represents a clear departure from the principle of equal rights and obligations for all Member States enshrined into EU treaties from the beginning. Its outlines were detailed for the first time by Ralf Dahrendorf in 1979 in response to the stagnation that gripped integration throughout the 1970s (Dahrendorf, 1979). Inspired by the representation of choice as from the menu of a restaurant, it considers that the Member States should be given freedom to choose the policy areas they wish to participate in. Particularly, Great Britain remained profoundly attached to this model. Under the label of *variable geometry* we discuss about a model that combines the two above-mentioned models in the sense that enables willing and able states to further integration in a number of policy areas within and outside the treaty framework. In response to German pressures for outlining a French view on the future of Europe, Prime Minister Edouard Balladur presented in 1994 in an interview for the daily newspaper *Le Figaro* a vision of concentric circles that was further elaborated in a number of interventions he had later that year (Balladur, 1994). In his view all the concentric circles built around certain areas of interest (defence, monetary cooperation etc.) must have a common core and leave the door open for all those who want to join. This leads to a multitier Europe with a multitude of “integrative units” (Stubb, 2002, p. 48) whose members are supposed to respect a core of binding rules, but no broader commitments than those implied by these rules.

In Romania, the third scenario was viewed only as paving the way to a two-speed model of integration with all its shortcomings. Given the fact that the whole debate on the future of Europe is intrinsically connected with the perspectives of the Eurozone to which Romania

does not belong, the reaction is up to a point obviously comprehensible. On the whole, Romanian politicians were quick to pick up from the Rome Declaration the part that suited the country best “[w]e will make the European Union stronger and more resilient, through even greater unity and solidarity amongst us” and “[o]ur Union is undivided and indivisible” (European Council, The President, 2017). The paragraph from the Rome Declaration that made a direct reference to the third scenario “we will act together, at different paces and intensity where necessary, while moving in the same direction” was loudly criticized by the Romanian politicians across the political spectrum. The first was the Foreign Minister Teodor Meleșcanu who considered “the emphasis on a hard core and a periphery may involve the risk of accumulating and accentuating economic and social cleavages between Member States, including between the Eurozone and the non-euro area” (Meleșcanu, 2017). On the occasion of the visit of Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, to the Romanian Parliament, the leaders of all major political parties warned against the negative consequences of a multispeed Europe. Călin Popescu-Tăriceanu, President of the Senate, stated that it would be “inconceivable” to distribute Member States “in groups vertically to the political decision – some on the stage, others in the lodge and the last on the outskirts” and “unacceptable that the dynamics of convergence, however slow it may be, should be replaced by a process of hierarchy of decision-making capacity and level of development” (Popescu-Tăriceanu, 2017). The leaders of the main political parties and of the minority groups represented in Parliament followed suit in rejecting the perspective of a multispeed Europe based on considerations common to all those who criticize this type of approach. *Per se* they tended to minimize the guarantees offered to Romania by high-level politicians, as for instance the German Chancellor Angela Merkel, that in a Europe with two speeds there would be “no exclusion by a group” and everyone is “invited to participate in all activities” (Bundesregierung, 2017).

Nevertheless, although the two-speed model of flexible integration maintains the commitment of all Member States to a final goal, in the case of economic and monetary union it is highly disputable if this model upholds germaneness and the model of variable geometry does not hold a better explanatory capacity (Majone, 2014, pp. 228–230) since the Eurozone, the would-be core in this case, is surrounded by an extremely heterogeneous group of Member States made up of those with a permanent opt-out (Denmark, UK), a *de facto* opt-out (Sweden), and those reluctant to join the center in a foreseeable future (Poland, Czech Republic). This basically means that, on the one hand, the whole discussion revolves around the idea of a two-/multi-speed integration which does not bear resemblance to the essentials of this model and, on the other hand, stirs particular apprehensions concerning Romania’s status within a future, transformed European Union, as the country feels assigned to a group that does not share its determination in joining the Eurozone. In terms of variable geometry, Romania can be considered as having an improved position, as it has already taken part in a number of projects involving a good range of combinations of Member States – European Public Prosecutor’s Office, unitary patent, divorce regime of international couples. Nevertheless, Romania has still remained outside two of the most important constructions – the Schengen Area and the Economic and Monetary Union.

This is why the debate on the future of the European Union has stricken a very sensitive chord and triggered at last a discussion on the status of Romania in the European Union in a way that had not been performed during the accession negotiations or any time thereafter. At least two issues have gained prominence. They were innately connected to Romania’s

absence from those two above-mentioned structures of cooperation. Firstly, the accession to the Schengen Area is widely considered as a sensitive decision since it has been associated by some Member States with progress in the reform of the judicial system evaluated through the Control and Verification Mechanism (CVM). After years of CVM support from successive Romanian governments, the continuing monitoring by the European Commission stirred up the discontent of those who, although recognizing to the instrument certain merits in averting government abuses to the judicial system as those that generated the massive protests from February 2017, considered that its discriminatory application only to Romania and Bulgaria was “marked by obsessive partiality and limited to ‘a certain criminal justice’” (Voicu, 2017) and its continuous usage for keeping us “on the corner, as an undisciplined student, but who has filled the board with the solution” (Piperea, 2016) while “circumventing the major, real and complex elements of the internal framework of justice” (Voicu, 2017). More recently European Union’s capacity to assess Romania’s reforms on its judicial system and stamp out corruption has come under a harsh attack in the Commission of the U.S. Senate on Security and Cooperation in Europe, also known as the U.S. Helsinki Commission (Clarke, 2017). Just a few months earlier, EU monitoring has provoked a bitter exchange of words between former Romanian Commissioner and Prime Minister Dacian Cioloș and the present President of the Romanian Senate Călin Popescu-Tăriceanu, as the latter publicly accused the former for going to Brussels with “the same thinking as 250 years ago, when Phanariot rulers went to the Ottoman Porte: ‘No sword cuts off a bowed head’”, although he knows that “CVM is a political mechanism” (Popescu, 2017). The issue has also come very high up on the agenda of the discussions of Romanian politicians with high level officials of the European Commission. In response, during his last visit to Bucharest, the President of the European Commission Jean-Claude Juncker made a public vow to wrap up the Cooperation and Verification Mechanism until the end of his mandate (Juncker, 2017b). In context, it is worth to be mentioned that his promise resonates with a 2016 request by the European Parliament to replace CVM with an EU-wide instrument for monitoring European democracy, the rule of law and fundamental rights. However, when it came to the Schengen Area, Juncker avoided being as specific as in the case of CVM and limited himself to mentioning that it was his desire for Romania “to become a member of the Schengen Area as soon as possible because it deserves it” (Juncker, 2017b).

If accession to the Schengen Area might have a positive outcome once the political sensitivities are jettisoned given the fact that the technical conditions are already met, the situation with Romania’s accession to the Eurozone is, despite the country’s commitment to join once it fulfils the necessary criteria, far more complicated and fraught with practical difficulties and political discords although almost everybody agrees that Romania is bound to join the Eurozone. The issue at stake is that Romania, according to the Governor of the National Bank, meets cumulatively the Maastricht criteria as from July 2015 without interruption, but in terms of real convergence is lagging far behind (Isărescu, 2017). Under these circumstances the question that arises is how fast should Romania join the Eurozone. On the one hand, there are those who hope for a quick accession if possible as soon as 2019, as for instance the former President of Romania Traian Băsescu (Mănoiu, 2017) or at least to a firm adherence to a strict calendar for joining the Eurozone (Peneș, 2017), as the accession to this club is the only way that can offer a guarantee for being accepted to the hard core of a future more differentiated European Union. On the other hand, prominent members of the

Romanian National Bank warn that a country “enfeebled by large development gaps and weak institutions” (Alexandru, 2017) needs to treat the accession to the Eurozone “in a more prudent, more comprehensive and responsible manner” (Isărescu, 2017; Dăianu *et al*, 2017).

Irrespective which way we look to these declarations, what strikes is the fact that it is impossible to detect at least some rudiments of a possible Romanian standpoint on the future of Europe or an input for a thorough analysis of what impact the working scenarios might have on the country. If the political parties only limited themselves to expressing preferences on what could be acceptable from a Romanian point of view and what not, Romanian civil society likewise was reluctant to engage in an in-depth discussion on the future of Europe as Jean-Claude Juncker had hoped for when advancing the five scenarios. Apart from some scarce speculations on how the relation between center and periphery might be configured (Magdin, Georgescu, 2016; Naumescu, 2017), no real discussion has taken place. Still more, there are no reactions to the clear German attachment for a profound reform of the Eurozone or the visions expressed by the newly elected French president or the multilateral discussions between France, Germany, Italy and Spain although all these are indicative of the fact that a formula of multispeed integration is still very high on the agenda of the most powerful members of the European Union.

Likewise, there is not any sort of debate going on with regard to the partnerships Romania should enter into in order to make its case more successful. In this respect, the message sent by the high-level Romanian authorities and well-profiled politicians is a little bit confusing. They maintain that in order not to be treated as a second-hand country, Romania needs to remain close to a hard core to be built inside or around the Eurozone (Iohannis, 2017b; Ciolos, 2017) despite the fact that they all are well-aware of the distance in economic terms that separates Romania from these countries and the cumbersome and time-consuming way ahead. At the same time, according to the same politicians, Romania should distance itself from the Visegrad group since it does not share with its members their willingness to transfer competences of the Union back to the Member States and a common vision on deeper integration (Orban, 2017). Ironically though, Romania has found itself on a number of sensitive issues (migration, posted workers, etc.) on the same side with the Visegrad countries and against countries like Germany and France. With no other platforms of regional cooperation available and relations with heavy players like Germany and France still not ripe for forming a sort of Weimar Triangle, Romania could be left to navigate a period of intense deliberation on the future of Europe standing only by itself and hoping that its efforts to better coordination with the Eurozone countries will make it reap some benefits or adhering *ad hoc* to some group of countries. Unfortunately, no other alternatives have come up for deliberation as yet even if there is a widespread support for joining the hard core.

One other area which most probably will need special consideration concerns the ways by which a flexible integration could be achieved – opt-out, enhanced cooperation or by signing a new treaty. A formula of opt-out allows Member States to stay out or move on progressively since there are no time constraints to join the rest of the countries. Enhanced cooperation is based on a type of arrangement already foreseen in EU treaties that lets a group of countries to integrate more narrowly while offering safeguards to the rest including the chance to join later. The last among the three avenues towards flexible integration concerns the possibility of bringing the in-depth cooperation outside the existing framework by signing a separate international treaty.

Each of the three alternatives present certain advantages as well as disadvantages that for sure need to be thoroughly evaluated (Gostyńska-Jakubowska, Odendahl, 2017). After being more critical about the perspective of a two-speed Europe, President Klaus Iohannis steadily abandoned the references to the patterns of future integration and started to refocus the discussions on the way forward based on enhanced cooperation (Iohannis, 2017a). As for now he seems determined to maintain it in this area.

To conclude, Romania needs a Europe that goes on with a united structure. The idea of safeguarding the European Union by transforming it into a more flexible entity is not entirely new and triggers a lot of forethought every time when it resurfaces. In Romania the ongoing discussion has prompted a critical evaluation of the country's status in the European Union and a more thorough examination on what it stands for. This long time postponed considerations may offer Romania some guidance in the ongoing negotiations on the future of Europe but cannot supplement a clear strategy in this respect. It is true that a formula of variable geometry might not be regarded as a worst case scenario but still imposes to Romania certain constraints regarding the accession to Schengen Area and the Eurozone in order to improve its status. However, the strategy of approaching the relations with the other Member States will require a bottom-up review. Moreover, while aiming at building solid partnerships with the countries of the hard core, Romania needs to reconsider its capacity of building reliable coalitions with other Member States.

BIBLIOGRAPHY

- Alexandru, S. (2017), "Dăianu: Nu suntem pregătiți pentru aderarea la zona euro," *Capital*, 13 June 2017 on <http://www.capital.ro/daianu-nu-suntem-pregatiti-pentru-aderarea-la-zona-euro.html>.
- Balladur, E. (1994), "Pour un nouveau traité de l'Élysée," *Le Monde*, 30 novembre 1994 on <https://www.cvce.eu/search?q=balladur>.
- Bundesregierung (2017), *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten von Rumänien, Klaus Iohannis*, Mitschrift Pressekonferenz, Berlin, 19 June 2017, on a. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/06/20170619pkmerkeliohannis.html>, accessed 20 June 2017.
- Cioleş, D. (2017), "Op-Ed: Romania, in UE sau in bratele marelui urs," *Hotnews.ro*, 12 March 2017 on <http://mobile.hotnews.ro/stire/21657652>.
- Clarke, D. (2017), *Testimony on the occasion of the Hearing by the Helsinki Commission of the U.S. Senate titled "The Romanian Anti-Corruption Process: Successes and Excesses"*, Washington, 14 June 2017 on https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/David%20Clark%20Testimony_Final.pdf.
- Dahrendorf, R. (1979), *A Third Europe?* Third Jean Monnet Lecture, Florence, European University Institute, 26 November 1979, on <http://aei.pitt.edu/11346/2/11346.pdf>, accessed 21 May 2017.
- Dăianu, D. et al (2017), *România și aderarea la zona euro: întrebarea e în ce condiții*, Institutul European Român, București on http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Studiu_euro_SPOS_2016_final_.pdf.
- European Council. The President (2017), *the Rome Declaration*, Press Release 149/17, 25 March 2017.
- Fischer, J. (2000), *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of the European Integration*, Berlin, Humboldt University, 12 May 2000, on <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org>.
- Gostyńska-Jakubowska, A., Odendahl, C. (2017), *A Flexible EU: A New Beginning or the Beginning of the End?*, Centre for European Reform, London on <http://www.cer.eu/insights/flexible-eu-new-beginning-or-beginning-end>.
- Iohannis, K. (2017a), *Press Statement at the end of the informal meeting of the European Council organized on the occasion of the 60th anniversary of the signing of the Treaties of Rome*, Romanian Presidency, 25 March 2017, on <http://www.presidency.ro/ro/media/declaratii-de-presa/declaratie-de-presa1490442889>.

- Iohannis, K. (2017b), *Press Statement before the European Council meeting*, Romanian Presidency, 29 April 2017, on <http://www.presidency.ro/ro/media/declaratii-de-presa/declaratia-de-presa-a-presedintelui-romaniei-domnul-klaus-iohannis-sustinuta-inaintea-participarii-la-reuniunea-consiliului-european>.
- Isărescu, M. (2017), *Opening speech of the scientific session Romania in the European Union*, "Romanian Academy, Bucharest, 7 April 2017 on <http://www.bnro.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=6885>.
- Juncker, J.-C. (2017a), *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission COM (2017)2025, 2017.
- Juncker, J.-C. (2017b), *Discourse before the Two Chambers of the Romanian Parliament*, 11 May 2017, on <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=7784&idl=1>.
- Magdin, R.; Georgescu, R. (2016), *Two- or multi-speed Europe: Can it actually work?* Strategikon, Bucharest.
- Majone, G. (2014), *Rethinking the Union of Europe post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mănoiu, C. (2017), "Traian Băsescu: România trebuie să intre în zona euro în 2019, ca să nu devină țară de mâna a doua," *Mediafax*, 6 March 2017 on <http://www.mediafax.ro/politic/traian-basescu-romania-trebuie-sa-intre-in-zona-euro-in-2019-ca-sa-nu-devina-tara-de-mana-a-doua-16184174>.
- Meleşcanu, T. (2017), *Interview with Ruxandra Săraru for the programme "People who set Romania in motion"*, Radio Romania News Reports, 28 March 2017, on
a. http://www.romaniaactualitati.ro/exclusiv_audio_interviu_cu_ministrul_afacerilor_externe_teodor_melescanu101062.
- Naumescu, V. (2017), "'Viteze' și 'cercuri' – eufemismele redivizării Europei" in *Revista 22*, 14 March 2017, on <http://revista22.ro/70261154/viteze-i-cercuri-eufemismele-redivizarii-europei.html>.
- Peneș S. (2017), "Angela Cristea: România riscă să nu îndeplinească unul dintre criteriile de aderare la zona euro," *Agerpres*, 13 June 2017 on <https://www.agerpres.ro/politica/2017/06/13/angela-cristea-romania-risca-sa-nu-indeplineasca-unul-dintre-criteriile-de-aderare-la-zona-euro-13-39-16>.
- Piperea, G. (2016), "Colonia mercantilizată militaristă România," *Juridice.ro*, 29 February 2016, on <https://www.juridice.ro/429948/colonia-mercantilizata-militarista-romania.html>.
- Popescu, L. (2017), "Tăriceanu: Dacian Cioloș ar trebui să apere interesele României, nu ale mai marilor de la Bruxelles," *Agerpres*, 06 April 2017, on <https://www.agerpres.ro/politica/2017/04/08/tariceanu-dacian-ciolos-ar-trebuie-sa-apere-interesele-romaniei-nu-ale-mai-marilor-de-la-bruxelles-22-55-58>.
- Popescu-Tăriceanu, C. (2017), *Speech before the Two Chambers of the Romanian Parliament on the occasion of the visit Jean-Claude Juncker, President of the European Commission*, 11 May 2017, on <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=7784&idl=1>.
- Schäuble, W., Lamers, K. (1994), *Überlegungen zur europäischen Politik*. Position Paper of the CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1 September 1994, on <http://www.cduscsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>.
- Stubb, A.C.G. (2002), *Negotiating flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Voicu, M. (2017), *Raportul dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul național al statelor membre. Evoluțiile din doctrina și jurisprudența CJUE și a CEDO*, Communication on the occasion of the Conference "10 years from Romania's accession to the EU," Babeș-Bolyai University, Cluj-Napoca, 27 April 2017.
- ***, "De ce România nu se orientează către Grupul de la Vîșegrad," *Digi24*, 12 March 2017 on <http://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/de-ce-romania-nu-se-orienteza-catre-grupul-de-la-visegrad-686044>.

ELITIST AND PARTICIPATORY DEMOCRACY: TOWARDS A NEW EU CITIZEN

*Assist. Prof. Miruna Andreea Balosin, PhD
Faculty of European Studies, Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca*

Abstract:

Can we provide a valid EU model of governance that combines the characteristics of the elitist and participatory democracy? Is it possible to accept the civil and political elites as educators and propagators of the EU participatory democracy and obtain as end-result an accountable and responsible model of an EU citizen?

Keywords: *civil society; participatory democracy; EESC; European Union; elitism*

JEL Classification code: D7

We live in a world of hybridization, where even simple models of democracy with clear characteristics are no longer available. Is a new model of an EU citizen possible between two prevalent, recognized models: participatory and elitist/representative democracy? The European Union is in search for a model of an EU citizen able to value the principles of EU governance and the importance of a European civil society. The role of a common European civil society is to educate and propagate the new EU participatory democracy and obtain as an end-result an accountable and responsible prototype of an EU citizen.

But let us not forget that the representative democracy, a recognized type of elitist democracy, is defined as the founding principle of the EU.

Participatory Democracy for EU

The basis of the participatory democracy is the deliberative concept even if the participatory democracy is usually described as a passive, non-active system composed of citizens. The participatory theory of democracy assumes that people's participation is the most important quality.

According to this view, the power of the people is exercised when they participate. Participation is moreover presumed to help in the creation of identity, to encourage a desire

to participate further in common affairs and to develop responsibility. In contrast to an elitist democracy, participation between elections is assumed to vitalize democracy (Hanberger, 2001, p. 218).

Quoted in Dawid F. (2006), Habermas considers that for the deliberative, hence for the participatory democracy, the civil society is composed of those more or less spontaneously emergent associations, organizations, and movements that, attuned to how societal problems resonate in the private life spheres, distil and transmit such reactions in amplified form to the public sphere. The core of civil society comprises a network of associations that institutionalizes problem-solving discourses on questions of general interest inside the framework of organized public spheres (Habermas, 1996, p. 367).

Encouraging participation was an important element of the EU institutional reform agenda at the turn of the century. In particular, the period between 2001 and 2005 saw a number of proposals in relation to participation – the 2001 White Paper on Governance being the best known one – which culminated with Art. 47 on participatory democracy in the proposed European Constitution.

We have the European Citizen's Initiative (2012) as a proof of the participatory democracy, plus previous programs like the European Parliament's Agora project (2007), the Consultation Forum Concerning The Future Action Programme 2007–2013 To Promote Active European Citizenship (2005), other experiments with means for citizens' participation, supported by the EU Commission: "Meeting of Minds" or the "European Citizens' Consultations". These programs started as simple links between the European Institutions and European civil society.

The ECI is the best proof that the EU seeks not just to communicate with citizens, but genuinely to listen to them. The Initiative is considered the first working instrument with the power of covering the gap between the EU institutions and its citizens. The European civil society is calling on the Commission to ensure access to the ECI for all citizens, something which will facilitate EU policies that are in the interest of the European people.

Elitist democracy

Participatory democracy is a vital mechanism for controlling elites. A direct opposite of participatory democracy is elitism. Democratic elitism is a top-down approach to governance, a hegemonic approach because it gives to the general public the idea that they are participating while they are simply choosing between elite-defined options (Belden, 2009, p. 6).

Elitist scholars, like Joseph Alois Schumpeter, argue that government ought in principle to be controlled by elites of education, wealth and social status. Some of them argue that elites dominate because the masses lack education, resources, are lethargic, passive, unsystematic and unimportant (Keorapetse, 2012).

The elitist theory allows the citizen only a passive role as an object of political activity. The safety of contemporary democracy lies in the high-minded sense of responsibility of its leaders, the only elements of society who are actively striving to discover and implement the common good (Walker, 1966, p. 288).

According to Habermas and its Lockean/liberal view of the theory of elitist democracy, citizens can control their government by choosing among competing elites. Ordinary citizens are encouraged to participate every three or four years in elections but are not given a direct

role in the policy process, and democratization implies improving the elite's representation of the people. In other words, the core idea here is that of representative democracy. This notion of democracy is implicit in the expert-oriented or technocratic policy discourse and practice (Hanberger, 2001, p. 218).

The elites are a main characteristic of the representative democracy, where the citizens can control their government by choosing among competing elites and its essential value is accountability. The major threats are apathy and non-participation.

The new EU citizen

Most researchers do not believe in the existence of solely EU participatory democracy. A proof of not being prepared to accept the term is the disappearance of the name of participatory democracy from the former article 47 in the proposed European Constitution, even if the content was kept entirely in the new article 11 of the Lisbon Treaty:

- “1. The institutions shall by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.
2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society.
3. The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent.
4. Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties” (TEU, Art. 11, p. 9).

The establishment of participatory democracy as one of the EU's normative bedrocks is a potentially important step because it makes clear that representation cannot be the sole means to a legitimate regime in the EU. However, we should notice that participation of citizens and civil society organisations in EU governance is not conceived in these provisions as an enforceable subjective right (Cuesta-López, 2012, p. 6). The EU brings into attention that there is no meaningful participation of the masses in public policy or key decisions. Participation can be achieved through civil society and active media.

European cooperation among political actors, media, and civil society is still fragile and badly defined, in spite of the visible interdependence. A positive collaboration can help to promote the image of the Union to the Europeans. The development of a veritable European public space demands the true integration of the civil society in political debates and the decision-making process. The civil society in EU needs subventions given by the European institutions in order to survive and develop. This civil society is composed by representative citizens capable to act as facilitators of ideas and to assume the role of creating a debate between the grand public, experts and institutions and recognize the importance of their actions in this field (Balosin, 2010, p. 23).

The elites cannot be excluded from the participatory democracy model, especially at the EU level. The barely formed EU civil society, including the voluntary registered interest groups,

lobbying groups, civil society organisations, is the best example of an elite representing the interests of participants – whether at local, national or European level, the transmission belt between the European citizen and EU institutions.

Speaking about institutions, the main EU institution dedicated to social dialogue is the newly reformed European Economic and Social Committee (EESC). As a consultative body, it gives representatives of Europe's interest groups, a formal platform to express their points of view on EU issues. Its opinions are addressed to the Council, the European Commission and the European Parliament.

In the White Paper on European Governance, we can find the following statement: “Civil society plays an important role in giving voice to the concerns of the citizens and delivering services that meet people’s needs. [. . .] Civil society increasingly sees Europe as offering a good platform to change policy orientations and society.[. . .] It is a real chance to get citizens more actively involved in achieving the Union’s objectives and to offer them a structured channel for feedback, criticism and protest” (CEC 2001, 34).

Above all, the participation of civil society organisations (CSO) in European governance processes and its normative promise to increase democratic legitimacy has gained attention.

The reason for the creation of participatory mechanisms involving civil society organisations is that they are expected to be close to citizens and act in two directions between the public institutions and the emerging European citizenry: first, CSOs can give voice to citizens’ concerns and channel them into the deliberative process or European governance. Second, they can make the internal decision-making processes of the EU more transparent to the wider public and formulate technical issues in accessible terms (Dawid, 2006, p. 7).

European civic associations display little interest in educating their members back in the Member States about EU issues, but rather get caught up within the ivory tower world of Brussels institutional politics. We can encounter a situation of civil society associations becoming elitist in a way that leadership distances itself from the followers instead of providing incentives for citizens’ active participation (Tomšič and Rek, 2008, p. 414). The suggestions made by the Commission in its White Paper on Governance are designed to stimulate the involvement of active citizens and groups in some precise procedures, and not to enhance the general level of civic consciousness and participation. True, some proposals have been made to encourage the clarification of European issues and the development of the discussions around them, but they generally remain rather vague and long-term prospects, while reforms to facilitate the direct participation of organised groups are clear and can be immediately implemented (Magnette, 2003, p. 5).

Consultations with civic organizations are becoming a common procedure of policy processes on the EU level, even though one of the biggest concerns is whether transnational civic organizations are actually able to mobilize Europeans on specific policy issues and whether they can promote interests and participation of the EU citizens and on their behalf influence the policy-making of the EU institutions (Tomšič and Rek, 2008, p. 410). The price CSOs pay for their inclusion in the Brussels circuit is perceived as a loss in autonomy, which is likely to be problematic with regard to the demands of their constituencies. The incentives of the Commission to CSOs to not primarily act as political, strategic actors can have real consequences. As some have pointed out, there exists by now a consultation fatigue amongst CSOs, which has led some of them to withdraw from the consultation processes. The obvious consequence is that if opposing interests cannot be voiced within

the system, or influence EU policy processes, they will at best vocalize their concerns outside the system. Added together, these concerns raise the question whether, against official intentions, the Commission may not be contributing to – instead of alleviating – the democratic deficit of the EU (Kröger, 2008, p. 37).

The best solution of the EU becomes obvious and simple, a few improvements in the status of the EESC in the Lisbon Treaty (2007). It gives the CSOs and the citizens the possibility of participating in opinions and information reports every year, requested by the Council, the European Commission and the European Parliament, in which some are own-initiative opinions and information reports, or exploratory opinions generally requested by the country holding the EU Presidency. The EESC also organizes several annual initiatives and events with a focus on civil society and citizens' participation, such as the *Civil Society Prize*, the *Civil Society Days*, the *Your Europe, Your Say* youth plenary and the *European Citizens' Initiative (ECI) Day*.

Conclusions

The concept of participation that is inherent in the notion of “*European governance*” does not in itself encourage citizens to become active, because the policy-making process remains highly complex – and is even made more complex by governance practices. In these conditions, citizenship in the European Union is likely to remain an elitist practice, limited to those citizens and groups who benefit from their intellectual and financial resources to try and influence EU politics and policies (Magnette, 2003, p. 13).

Participatory governance is not a definitive solution to improve the democratic quality of EU: participation of civil society organizations in the policy-making can never replace widespread political participation through representation. Direct participation and political representation should thus be seen as complementary to democratize the EU. EU is a mix between the representative and participatory democracy; between elites and simple participants which at present should benefit from the same rights and be accountable for their actions.

In my opinion, the best example of such a working mix is the European Economic and Social Committee (EESC), which contributes to strengthening the democratic legitimacy and effectiveness of the European Union by enabling civil society organisations from the Member States to express their views at European level.

Most Europeans do not have sufficient knowledge and information of how the EU works, what ways of inclusion and political participation it offers. As long as Europeans do not have this knowledge, they will tend to feel far away from the EU. This is where the EESC comes into stage. According to its official website, among its main roles, it must be more in touch with popular opinion, by acting as an institutional forum, representing, informing, expressing the views of and securing dialogue with organised civil society; promoting the values on which European integration is founded and advancing, in Europe and across the world, the cause of democracy and participatory democracy, as well as the role of civil society organisations.

To be clear, participatory democracy is not a bedtime story. In the light of Brexit, European Union needs the involvement of European citizens in its actions, for dispelling scepticism and distrust in political/civil elites all over Europe. The EU can become more transparent and accountable than its Member States, as it provides many more opportunities to engage with

the policy-making process, like petitions to the European Parliament, public consultations (opinions, position papers), hearings, the ECI.

As already mentioned in the beginning of the article, the best example to introduce a new model of European citizen is through the European Citizen Initiative and the attempt of the Commission to start the dialogue with the citizens by opening a public consultation to hear what they expect from a more efficient and an easier-to-handle ECI.

Announced on all EU social media channels (Facebook, Twitter, YouTube and LinkedIn), for supporting the EU citizen, European Economic and Social Committee's (EESC) launches digital version of the European Passport to active citizenship in the autumn of 2017 meaning an official increase of the level of political participatory democracy, greater public visibility and discourse about policy aims and means, greater awareness and mobilisation of citizens.

Would that represent a solution to eradicate the democratic shortcomings of EU decision-making or avoid mistrust and disinterest among European citizens?

The purpose of all actions in this new model of participatory democracy is for the EU citizen to contribute to decisions through providing new information, different ways of seeing an issue and motivation to address problems, helping EU decision-makers and the public to become more informed and develop an enlarged view of issues.

The best way to end this article is with a quote of EESC Vice-President Gonalo Lobo Xavier: "I call on European citizens: Get active in Europe as Europe is yours!" (ECI Day 2017, 12th April 2017)

BIBLIOGRAPHY

- Balosin, M. (2010), *Think tanks for the promotion of a European public space*, L'Europe Unie, no. 3–4/2009–2010, p. 20–23.
- Belden, C. (2009), *Democratic elitism in the name of participatory democracy: a critical-theoretical analysis of state, supported 'publics' in Brazil*, McNair Scholars Research Journal, Vol. 5 No. 1, p. 1–9.
- Commission of the European Communities. (2001). *European governance: A white paper*. com(2001) 428 final.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union* (2012), Official Journal of the European Union, C 326/15, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF, p. 1–34.
- Cuesta-López, V. (2012), *A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law*, Bruges Political Research Papers, No 24 / February, p. 6–22.
- Dawid, F. (2006), *Participatory Democracy in the European Union? European Governance and the Inclusion of Civil Society Organisations in Migration and Environmental Policies*, Fifteenth International Conference of the Council for European Studies, <http://councilforeuropeanstudies.org/files/Papers/Friedrich.pdf>.
- ECI Day 2017: Commissioner Timmermans follows EESC advice and announces a review of the ECI regulation for autumn 2017*, <http://www.eesc.europa.eu/news-media/press-releases/eci-day-2017-commissioner-timmermans-follows-eesc-advice-and-announces-review-eci-regulation-autumn-2017> (accessed 15.07.2017)
- European Economic and Social Committee*, <http://www.eesc.europa.eu/en/about> (accessed 15.07.2017)
- Garcia, L. B. (2012), *Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?*, Bruges Political Research Papers, No 24 / February, p. 23–51.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge.
- Hanberger, A. (2001), *Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy*, American Journal of Evaluation, Vol. 22, No. 2, p. 211–228.
- Hanberger, A. (2004), *Democratic governance and evaluation*, Paper presented at the Sixth European Evaluation Society conference in Berlin, 30 September to 2 October.

- Heidbreder, E. G. (2012), *Civil society participation in EU governance*, Living Reviews in European Governance, Vol. 7, No. 2, <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-2>, p. 1–42.
- Keorapetse, D. (2012), *Participatory Democracy: Antithesis of Elitism*, Sunday Standard, 28 May, <http://www.sundaystandard.info/participatory-democracy-antithesis-elitism>.
- Kohler-Koch, B. (2010), *Civil Society and the European Union*, in International Encyclopedia of Civil Society, (Eds.) Anheier, H. K., Toepler, S., Springer, Cham, Switzerland, p. 332–338.
- Kröger, S. (2008), *Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies*, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-08-03, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf>, p. 1–46.
- Kutay, A. (2015), *Limits of Participatory Democracy in European Governance*, European Law Journal, Vol. 21, No. 6, p. 803–818.
- Levitz, P. and 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), p. 457–485.
- Liebert U. and Trenz H.-J. (2008), *Reconstituting Democracy From Below. New Approaches to Civil Society in the New Europe*, RECON Report No 5, ARENA, Oslo.
- Magnette, P. (2003), *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?*, Political Studies, 51, p. 1–17.
- Renn, O. (1993), *Public participation in decision making: A three-step procedure*, Policy Sciences, 26 (3), p. 189–214.
- Tomšič M. and Rek M. (2008), *Governance and Civil Society at the EU Level*, Managing Global Transitions 6 (4), p. 403–420.
- Walker, J. L. (1966), *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, The American Political Science Review, Vol. 60, No. 2/June, p. 285–295.

НАЧАЛОТО НА ФАКТИЧЕСКАТА ДЕЗИНТЕГРАЦИЯ В ЕС: КАЗУСЪТ „БРЕКСИТ“

Доц. д-р Светла Бонева

Университет за национално и световно стопанство – София

Резюме. Целта на разработката е да представи дезинтеграционните процеси, протичащи в Европейския съюз (ЕС), като изясни предпоставките за тях и процеса на излизане на една страна членка (Великобритания) от ЕС. Изследователските методи, използвани в анализа, включват: индукция и дедукция, анализ и синтез, историко-логически анализ, таблично и графично представяне на наличния емпиричен материал. Най-важните резултати от изследването представят анализ на основни теоретични разработки по темата и емпирични данни, които водят до извода, че по-нататъшното развитие на европейския интеграционен процес е застрашено от наблюдаваните през последните години в ЕС процеси на отслабващ неофункционализъм и засилващ се междуправителствен подход, който от своя страна е основна предпоставка за дезинтеграцията в ЕС.

Ключови думи: дезинтеграция, брексит

JEL Classification code F15

От интеграция към дезинтеграция в ЕС: преглед на научната литература

Запазването на целостта на Европейския съюз неведнъж е поставяно под въпрос през последните години както от представители на различни политически формации, така и от някои изследователи на европейския интеграционен процес (Lefkorigirdi and Schmitter, 2015; Schmitter, 2012; Volland, 2008). Според някои от авторите (Lefkorigirdi and Schmitter, 2015) това, че ЕС показва фактически признаци на дезинтеграция, не бива да ни изненадва, и то не толкова защото в реалното изграждане на съюза са допуснати редица грешки, а по-скоро поради историческите факти и емпиричните данни, според които почти всички опити за наднационална регионална интеграция след Втората световна война в различни региони по света са претърпели неуспех. В годините, последвали разпадането на Съвета за икономическа взаимопомощ (в началото на 90-те години на миналия век), редица автори съвсем необосновано смятат ЕС за „имунизиран“ срещу дезинтеграция, а темата за неговото евентуално разпадане в бъдеще е табу. Към днешна

дата, четвърт век по-късно (2017 г.), Европейският съюз е все още действаща структура, но симптоми за неговото евентуално бъдещо разпадане са налице.

Редица събития в най-новата история на ЕС от последните години (като кризата в еврозоната, трудностите на ЕС да се справи с бежанската криза и др.) изискват преосмисляне на основните теории за европейската интеграция, както и на основните допускания, върху които се изграждат тези теории.

Повечето интеграционни теории се опитват да обяснят относителния успех на регионалната интеграция в ЕС (критична дискусия по този въпрос предлага *Vollard*, 2008). Неофункционалистският подход се радва на най-голяма популярност сред теоретиците и методолозите на европейския интеграционен процес. В контекста на вече протичащите преговори за излизане на Великобритания от ЕС обаче основните предпоставки на *неофункционалисткия подход* би трябвало да бъдат поставени под въпрос (а именно че главните фактори и двигатели за развитието на евроинтеграционния процес са разнородната група от заинтересувани страни, които се конкурират помежду си в процеса на разпределението на публичните блага, които осигуряват регионалните институции). Логично е предвид последните по-важни събития в ЕС (като „брексит“) на преден план да бъде изведен *междуправителственият подход*, според който единствено държавите са тези, които имат правото да налагат своя интерес в интеграционния процес, и те правят това с цел да защитят своите граждани от чужда (така, както те я разбират) намеса в техните вътрешни работи, политики и ценности. Според *Milward* (1992) именно това е причината, поради която се поражда и самата икономическа интеграция в Европа и която предопределя нейните цели.

Настоящият анализ застъпва тезата, че в Европейския съюз протичат дезинтеграционни процеси и се наблюдават тенденции, непознати досега. „Брексит“ е най-ярък пример за такъв процес и по своята същност той е едно емпирично доказателство за това, че в своето развитие ЕС се откъсва от неофункционализма и се ориентира към междуправителствеността. В същото време докладът не отрича необходимостта от съществуването на европейските институции и политики. Разработката единствено обръща внимание, че по-нататъшното развитие на европейския интеграционен процес е застрашено от наблюдаваните през последните години в ЕС процеси на отслабващ неофункционализъм и засилващ се междуправителствен подход, който от своя страна е основна предпоставка за дезинтеграцията в ЕС.

Основните проблеми на Европейския съюз днес

Проектът „Обединена Европа“ има няколко ясни цели: да бъдат спрени дългогодишните войни чрез създаване на общ пазар и да се материализират произтичащите от това ползи за държавите членки (Градинаров, Б., 2016; Gradinarov, B., 2016). За постигането на тези цели се изгражда общо икономическо пространство с конкретни цели и хоризонт на решенията. С времето и последвалите разширения съюзът се разгръща в много измерения и инициативи, появяват се различни проекти, по които се работи едновременно. Паралелно с това се натрупват и множество нерешавани проблеми, които не се забелязват на фона на успешните процеси. **Дефинирането на общ интерес става все по-трудно**, а световната финансова и икономическа криза съвпадат по време

с дългова криза в Гърция, което отваря темата за криза в неолибералния модел. Тук е повратният момент, в който европейските институции не излъчват единни позиции и не взимат консолидирани решения. Това става на фона на създаването се усещане за експанзия на бюрократичната централа в Брюксел. Идва поредната **криза на структурата и на организацията на ЕС**. Медиите често насаждат неприязън към брюкселската бюрокрация, което води до възход на национализма и популизма и до противоположни действия на европейско и национално ниво.

Гражданите все повече се чувстват изключени от европейските процеси. Трудно е да се намери консенсус между 500 милиона души, а пред европейските институции стои задачата да се преформатират така, че да бъдат по-близо и по-достъпни за гражданите. За съжаление те не успяват да изпълнят тази задача успешно.

Без да е намерил решения на ескалиралите проблеми, ЕС е застигнат от бежанска и имигрантска вълна, от терористични атаки и от кулминация на евроскептицизма, намерила израз в т. нар. брексит. Оказва се, че най-демократичният инструмент за допитване до населението (референдумите) става опасен за съществуването на самия ЕС и неговата териториална цялост. Налага се мнението, че безотговорни управляващи чрез референдумите се крият зад гърба на народа си, поставяйки по този начин под въпрос архитектурата на ЕС и неговото бъдеще, а референдумите се провеждат под конюнктурата на моментни настроения и емоции.

Причините да се натрупат толкова нерешени проблеми в ЕС са комплексни. Основната сред тях е слабото лидерство в ЕС през последните години. Например втора година след началото на емиграционната вълна към ЕС липсва единна позиция между ЕС (европейските институции) и държавите членки по казуса с бежанците и мигрантите. Лицата, представляващи европейските институции, остават в сянката на лидерите на национално равнище. Неспособността да се излъчват консолидирани послания и общи решения се подсилва от нарастващото неравенство между регионите в ЕС, споразумения с недоизяснени ефекти (разходи и ползи) като *CETA* и *TTIP*, както и редица други неуредени въпроси.

Към настоящия момент (2017 г.) е актуален екзистенциалният въпрос, ще се запази ли целостта на ЕС. Вниманието вече не е насочено към това, какъв ще бъде той: „Европа на две или няколко скорости“, „Хлабав съюз“, „Европа *a la* карт“, „Център-Периферия“ или „Север-Юг“ на фона на обкръжаващата среда, изпълнена с евроскептицизъм и популизъм. Въпросът е ще оцелее ли Европейският съюз.

Критичен анализ на присъединяването на Обединеното кралство към ЕС в светлината на днешните проблеми пред съюза

Според Анан Манон (Menon, A., Salter, J-P., 2016) – преподавател по европейска политика в Кингс колеж в Лондон и директор на програмата „Обединеното кралство променя ЕС“ – в исторически план, в началото Обединеното кралство не иска да се присъедини към проекта „Обединена Европа“, заченат след Втората световна война в дух на помирение. По това време страната не се чувства достатъчно уязвима, за да се обвърже с този проект. Обединеното кралство се оказва на страната на победителите след края на Втората световна война. Освен това за кралството приоритетни си остават

външноикономическите и външнополитическите връзки със САЩ, които са много специални предвид историческите корени на САЩ.

В същото време като страничен наблюдател Лондон гледа с добро око на европейския проект и го подкрепя (без да желае участие в него), припомня Джон Спрингфорд (Springford, 2017), научен директор на Центъра за европейска реформа в Лондон. За това свидетелства речта на Уинстън Чърчил през 1956 г. в Цюрих, в която той призовава за създаването на съединени европейски щати.

В началото на 60-те години на миналия век обаче икономическият растеж на Великобритания изостава значително в сравнение с този на Франция и Германия. Общият пазар постепенно става привлекателен за Великобритания. Присъединяването на Обединеното кралство към Европейската икономическа общност (ЕИО) обаче не става бързо и лесно.

При първото кандидатстване на Великобритания за членство в Европейската общност през 1961 г. тогавашният президент на Франция генерал Шарл дьо Гол налага вето върху членството на Великобритания в европейските общности, като поставя под съмнение европейския дух на британците и вижда в тях троянски кон на САЩ в Западна Европа.

Великобритания прави втори опит за присъединяване към европейските общности, който приключва с второ вето от страна на френския президент през 1967 г. Така Обединеното кралство за втори път не успява да се присъедини към ЕИО. **През 1973 г. Великобритания най-после става член на ЕИО**, след като Франция вече се управлява от друг президент. Този момент обаче съвпада с първия петролен шок и очакваният икономически бум така и не се случва в една от най-новите (по това време) страни членки.

От самото начало на членството на Великобритания в ЕИО „сентиментално“ измерение на това членство почти не съществува – на практика британците не обръщат сериозно внимание на европейските ценности. От 1973 до 2016 г. това е прагматична връзка с акцент върху икономическите измерения. Според преподавателката по европейско право в Уестминстърския университет Патриша Хогвуд (Patricia Hogwood) „това бе не само договорна, но и условна връзка“. През 1975 г. над 67% от британците гласуват на (първия британски) референдум за оставане в ЕИО. Въпреки този резултат политическите лидери – както лейбъристите, така и консерваторите – не са склонни да защитават ползите от присъединяването. Точно обратното, те демонстрират своята загриженост да бранят „националния суверенитет“ на Великобритания и използват ЕС като изкупителна жертва за всичко, което не върви в Обединеното кралство – както в икономиката, така и в политиката (Hogwood, P., 2016).

Така след референдума от 23 юни 2016 г. Великобритания започва процедура по „брексит“ с ЕС след 40 години „брак“, който е повече по сметка, отколкото по любов, а икономическите въпроси винаги са били по-значими от политическия проект.

Причини, поради които Обединеното кралство иска да напусне ЕС

Контрол върху имиграцията

През последните години преди „брексит“ британците имат усещането, че страната им е пренаситена с емигранти. Това усещане се подсилва от антиевропейската и анти-

емигрантска Партия за независимост на Обединеното кралство (UKIP, www.ukip.org). То постепенно започва да се споделя и от традиционните британски партии. Повече от половината от имиграцията във Великобритания обаче идва от ЕС и по-специално от страните от Източна Европа.

Свободата на движение в ЕС не позволява на британското правителство да въздейства върху този миграционен поток. За да постигне баланс по отношение на емиграцията, то затяга критериите за влизане на мигранти от страните от останалата част от света.

Евроскептиците са на мнение, че след „брексит“, извън ЕС, Великобритания най-накрая ще поеме контрола върху своите граници и миграционна политика.

Възстановяване на националния суверенитет

Преди „брексит“ британските политици приемат трудно факта, че близо 70% от приложимите законодателни текстове идват от ЕС. Според тях има демократичен дефицит, налагане на решенията на една комисия (Европейската комисия), която не е избрана от народа (на Великобритания).

Най-твърдите евроскептици искат право на вето върху решенията на Брюксел. Ако това не стане, те пледират за излизане от ЕС, което ще върне на британския парламент неговата свобода да приема законодателни актове, които са изцяло в интерес на Великобритания.

Евроскептиците във Великобритания не одобряват решенията, постигнати чрез консенсус между 28-те страни, членки на ЕС, предимството на решенията на Съда на ЕС и на Европейския съд за правата на човека над британските трибунали, както и идеите за обща европейска външна политика и за обща политика в сферата на отбраната.

Стремез за напускане на „един потъващ кораб“

Към момента на референдума за „брексит“ кризата в еврозоната продължава, спасяването на Гърция (в което Великобритания не участва) е станало с цената на милиарди евро, миграционната криза продължава, емигрантски лодки продължават да потъват в Средиземно море – всичко това подхранва британската визия за провал на европейския проект. ЕС изглежда в очите на британците като „кораб, който плава без посока“.

През последните две години преди референдума (2014–2016) британската икономика е възвърнала динамиката си и това кара британците да смятат, че вече е настъпило времето да се откъснат от този „потъващ кораб“ (ЕС), за да просперират икономически.

Освобождаване от разпоредбите на Брюксел и спестяване на вноската на Великобритания в бюджета на ЕС

Големите компании подкрепят оставането на страната в ЕС, но малките и средните предприятия се оплакват от високите изисквания към тях, които поставят стандартите и регламентите, налагани от Европейската комисия. Земяделците критикуват ограниченията на общата селскостопанска политика, а рибарите страдат от ограниченията, налагани от ЕС. Директивата за работното време (Директива 2003/88/ЕО на Европейския

парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, ОJ L 299, 18.11.2003), съгласно която работниците нямат право да работят повече от 48 часа седмично, е критикувана от всички във Великобритания. Лондон е против част от европейските финансови норми и най-вече е против ограниченията, наложени върху бонусите на bankerите.

„Брексит“ би позволил на Великобритания да спести 11 милиарда лири от нетния си членски внос към европейския бюджет.

Възможности за увеличаване на международната търговия

Според британските евроскептици страната ще има много по-голям външнотърговски стокообмен, ако напусне ЕС. Те настояват Великобритания да бъде самостоятелен член на Световната търговска организация, а не да участва в работата на организацията като част от ЕС. По този начин Великобритания ще може да подписва свои собствени договори за партньорство с трети страни като Китай, Индия и нововъзникващите пазарни икономики от Азия и Латинска Америка, без да ги консултира с Европейската комисия, и да възстанови лидерската си позиция на международната сцена.

Евроскептиците настояват Великобритания да има и привилегировани връзки с държавите от Общността на нациите¹ и вещаят светло бъдеще за британската външна търговия след излизане на страната от ЕС.

Британските реформи, чийто неуспех доведе до „брексит“

Британският премиер Дейвид Камерън си поставя за цел да извърши няколко важни и наложителни реформи преди референдума по „брексит“, ориентирани в четири ключови за страната области:

- в икономиката – реформи с цел повишаване на конкурентоспособността на националната икономика;
- в областта на свободното движение на хора;
- в областта на социалните помощи за емигранти от страни, членки на ЕС;
- в областта на суверенитета.

При неуспех на тези реформи е ясно, че ще последва гласуване за излизане на Великобритания от Европейския съюз.

¹ Общността на нациите (Commonwealth of Nations), наричана в миналото и Британска общност, е международна организация, съставена от 53 независими днес държави, които са били част от Британската империя (с изкл. на Мозамбик и Руанда). Основната цел на общността е да подпомага икономическото сътрудничество между членуващите държави, разпространението на демокрацията и ефективното управление. Държавите от общността си сътрудничат в общата рамка на ценности и цели като: подкрепа на демокрацията, правата на човека, правовата държава, егалитаризма, свободната търговия, мултилатерализма и световния мир. Общността **не е политически съюз, а междуправителствена организация**, в която на равни начала съжителстват страни с различно обществено, политическо и стопанско устройство. Общността обхваща **население от 1,8 милиарда души, една четвърт от жителите на света**. Най-голямо е населението на Индия, Пакистан, Бангладеш и Нигерия. Площта на страните от общността е около една четвърт от сушата на света, защото в нея членуват големи по територия страни като Австралия, Канада (втората по големина страна в света) и Индия. Страните членки трябва да имат настояща или минала конституционна връзка с Обединеното кралство или друг член на общността.

Така Великобритания се оказва първата страна, която напуска ЕС. Един от най-сложните въпроси в преговорите по излизането на Великобритания от ЕС се оказва искането на Лондон емигрантите от ЕС да нямат достъп до социалната система на Великобритания през първите четири години от своя престой в страната. Срещу това се противопоставят най-силно източноевропейските страни и Полша.

Ето как се очертават възможните варианти за излизане на Великобритания от ЕС:

1. Норвежки вариант – Великобритания напуска ЕС и се присъединява към Европейското икономическо пространство² (ЕИП, *European Economic Area, EEA*), което ѝ дава достъп до Единния европейски пазар с някои изключения по отношение на финансовия сектор. Съгласно споразумението за ЕИП европейското законодателство в областта на четирите свободи на движение в Единния вътрешен пазар на ЕС (стоки, лица, услуги и капитали) е приложимо за всички страни, членки на ЕИП. Този вариант би освободил Великобритания от необходимостта да прилага правилата на ЕС в сферата на селското стопанство, риболова, правосъдието и вътрешните работи.

2. Швейцарски вариант – при него страната не е част нито от ЕС, нито от ЕИП, а сключва отделни договори с Брюксел за всеки сектор от икономиката.

3. Турски вариант – Великобритания влиза в европейския митнически съюз, което осигурява свободен достъп на компаниите до европейския пазар, но няма достъп до финансовия сектор.

4. „Мек брексит“ – Великобритания сключва всеобхватно споразумение за свободна търговия с ЕС по швейцарски модел, но и с гаранции за достъп до финансовия пазар, както и с право на известен контрол върху формулирането и изпълнението на общите правила за търговия.

5. „Твърд брексит“ – Великобритания напълно прекъсва отношенията си с ЕС и разчита само на правилата на Световната търговска организация.

Референдумът за излизане на Великобритания от ЕС (23 юни 2016 г.)

Излизането на Великобритания от ЕС е политическа цел, подкрепяна от част от британските политици, различни заинтересувани страни и отделни известни личности още от присъединяването на страната към ЕИО през 1973 г. Процесът става популярен с английската комбинирана дума „брексит“ (на англ. *brexit* от *Britain* и *exit*). След финансовата криза в Гърция се появява и аналогичното понятие „грексит“, което обаче се отнася до излизането на Гърция само от еврозоната.

Резултати от референдума

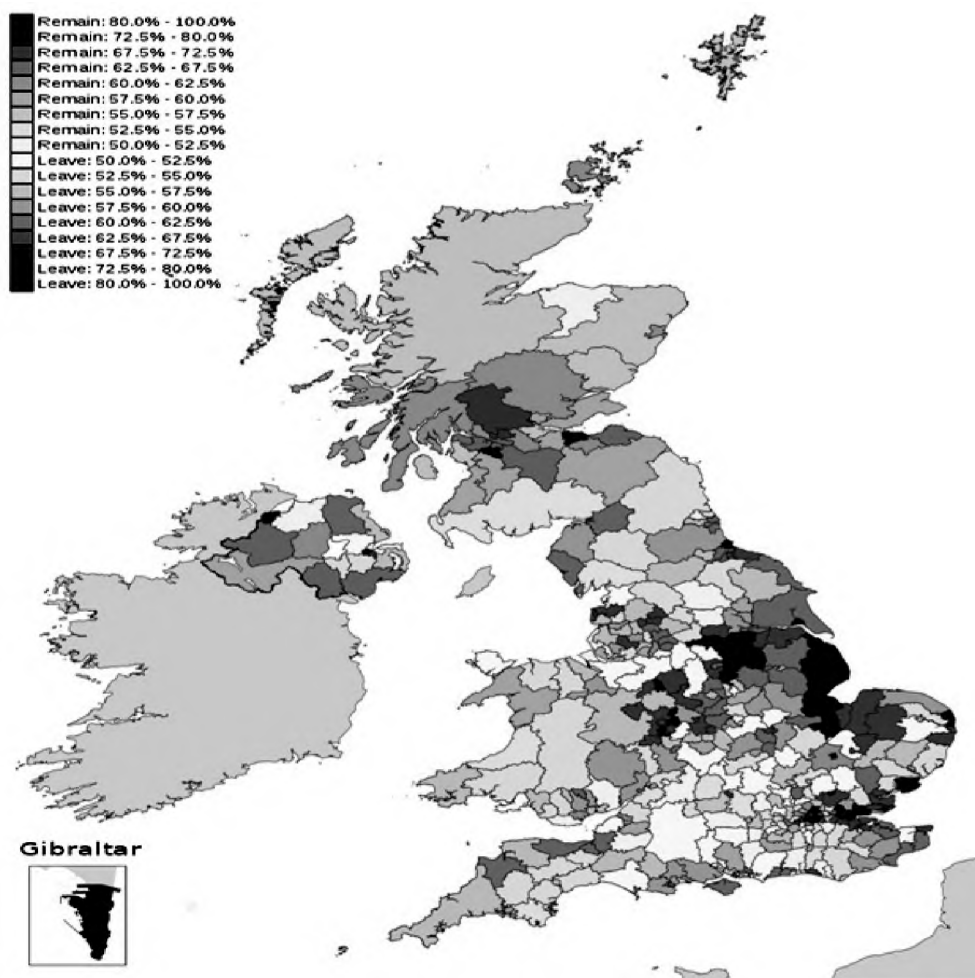
На 20 февруари 2016 г., след приключване на преговорите с ЕС за статута на Великобритания в него, британският министър-председател Дейвид Камерън насрочва провеждането на референдум относно членството на Великобритания в ЕС за *23 юни 2016 г.* Преговорите с ЕС за статута на Великобритания в него и провеждането на подобен ре-

² Споразумението за Единното икономическо пространство (ЕИП) влиза в сила на 1 януари 1994 г. В ЕИП участват всички държави, членки на ЕС, и три страни, членки на Европейската организация за свободна търговия (ЕАСТ) – Норвегия, Лихтенщайн и Исландия.

ферендум са част от предизборните обещания на Консервативната партия и в частност на самия Камерън по време на британските парламентарни избори през 2015 г.

Крайният вариант на въпроса за референдума е формулиран така: „Трябва ли Обединеното кралство да остане член на Европейския съюз, или да напусне Европейския съюз?“ (на английски³: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*)

Според Избирателната комисия на Великобритания (UK, The Electoral Commission, 2016) на референдума право на глас имат 46 500 001 британци. От тях гласуват 33 551 983 (72,15 %). Подкрепящите излизането на Великобритания от ЕС печелят гласуването с почти 52% в цялата страна и убедителни резултати в почти цяла Англия и Уелс. В столицата Лондон и в по-слабо населените Шотландия, Северна Ирландия и Гибралтар гласуват за оставане в ЕС (Фигура 1). Избирателната активност на референдума е 72,15% – най-високата от 24 години насам.



Фигура 1. Резултати от гласуването за членство на Великобритания в Европейския съюз по региони

³ Business insider, UK, Here is the exact ballot question Britain will answer when it votes on whether to leave the EU , 09.2015, <http://uk.businessinsider.com/britains-new-eu-referendum-brexit-question-2015-9>.

Таблица 1. Гласували на референдума за излизане на Великобритания от ЕС

Гласували за излизане от ЕС	Гласували за оставане в ЕС	Избирателна активност
17 410 742 (51,89%)	16 141 241 (48,11%)	72,15 %

Източник *The Electoral Commission, UK, www.electoralcommission.org.uk*

Според окончателните резултати от проведения на 23 юни референдум 51,89% от британците са гласували „за“ излизане от ЕС, а 48,11% – „против“. В подкрепа на „брексит“ са гласували 17 410 742 души, а „против“ са били 16 141 241. 64% от младите хора на възраст от 18 до 24 години са гласували за оставане в ЕС, а подкрепа от 45% са дали британците между 25 и 49 години. Определящ обаче е бил вотът на възрастните. Около 58% от хората на възраст над 65 години са гласували „за“ „брексит“, както и 49% от жителите на възраст между 50 и 65 години.

Според статистиката за средната продължителност на живота във Великобритания тези, които са били „против“ излизането от ЕС, ще трябва да живеят с това решение средно 69 години, а тези, които са били „за“ и реално са го взели – само около 16 години.

Резултатът от референдума за „брексит“ няма обвързващ характер. Съгласно британското национално законодателство парламентът на Великобритания не е длъжен да се съобрази с това решение. Непосредствено след референдума пред управляващите във Великобритания обаче стои въпросът, дали да постъпят политически неморално, пренебрегвайки резултата от референдума и волята на хората.

Ефекти от излизането на Великобритания от ЕС

Народът на Великобритания гласува „за“ напускане на ЕС, нанасяйки по този начин силен удар върху проекта за изграждане на Обединена Европа след Втората световна война. Решението за напускането на ЕС изправя петата по големина в света икономика пред редица неясноти и несигурност по отношение на перспективите за икономически растеж и привлекателността ѝ сред инвеститорите.

Така Великобритания навлиза в месеци на икономическа и политическа нестабилност. „Брексит“ е тиха заплаха за крехкото единство в самото Обединено кралство. Шотландия и Северна Ирландия са гласували „за“ оставане в ЕС и техните политици виждат „брексит“ като своеобразна подготовка за излизане от опеката на Лондон.

В същото време непосредствено след референдума Обединеното кралство изпада в краткосрочна политическа криза:

- премиерът Дейвид Камерън подава оставка;
- Шотландия заявява, че е готова скоро да свика нов референдум за независимост;
- финансовите пазари се сриват, а паундът записва най-ниската си стойност за последните 30 години, като тя се понижава с 10% спрямо долара.

В краткосрочен план след референдума той оказва ефекти върху финансовите пазари във Великобритания, върху взаимоотношенията на Великобритания с ЕС и останалия свят, върху политическата среда в други страни, членки на ЕС (където се появяват настроения за подобни референдуми), а в макроикономически план във Великобритания се наблюдава слаба инфлация.

Според британския министър по излизането от ЕС и убеден евроскептик Дейвид Дейвис съюзът ще се огъне пред опасността да изгуби основен търговски партньор и

ще направи отстъпки по условията за „брексит“. „Твърдоглавите практични бизнесмени на континента ще направят всичко необходимо търговията с Великобритания да продължи безпрепятствено“, казва той в своя реч по време на кампанията преди референдума и посочва, че преговорите трябва да се проведат първо с Берлин, а не с Брюксел.

„В Германия са базирани много международни компании, които не биха се зарадвали бизнесът им с Лондон да бъде обложен с мита. Германският канцлер ще иска да избегне това, особено в изборна година – отбелязва Дейвис. – А в Европа германският канцлер получава това, което иска.“

Основната задача на Дейвис е да намери отговор на въпроса, как Великобритания да запази достъпа си до единния пазар и едновременно с това да ограничи свободното движение на граждани от ЕС (Chankov, G., 2017).

„След като веднъж осъзнаят, че няма да отстъпим от контрола върху границите си, ще бъде в техен интерес да започнат да преговарят“, пише Дейвид Дейвис в консервативния уебсайт *Conservative Home*.

Според него страната не трябва да бърза да активира чл. 50 от Лисабонския договор, който дава двугодишен срок за напускане на ЕС. Това вероятно ще подразни европейските лидери, много от които настояха за „бърз развод“ с Лондон.

„Хората бъркат това да си против ЕС с това да си антиевропейски настроен – отбелязва Дейвис. – Смятам се за европейски гражданин в най-широкия смисъл на европейската цивилизация, но това не значи, че смятам да се примиря с бюрокрацията на ЕС.“

Във вътрешнополитически план през 2005 г. премиерът Дейвид Камерън побеждава Дейвис в борбата за лидерството на Консервативната партия. Отявлен защитник на гражданските свободи, Дейвис критикува ожесточено Камерън и Тереза Мей за плановете им да разширят правомощията на разузнаването и полицията за подслушване и следене.

Заклучение

Бъдещото развитие на европейския интеграционен процес е застрашено от наблюдаваните през последните години в ЕС процеси на отслабващ неофункционализъм и засилващ се междуправителствен подход, който от своя страна е основна предпоставка за дезинтеграцията в ЕС. „Брексит“ е ясен пример и доказателство за протичащите дезинтеграционни процеси.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Градинаров, Б. Ще се разпадне ли Европейският съюз, Фабер, С., 2016, с. 325. (Gradinarov., B. (2016), *Ste se razpadne li ES*, Faber Publishing, p.325).
- Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, OJ L 299, 18.11.2003.
- Chankov, G. (2017), *Immigration and labour market in the EC/EU*, Migration – Jean Monnet Seminar 2016, Luxembourg, 2017, p. 118–126.
- Hogwood, P. (2016), *Four men who will shape the way the EU negotiates Brexit*, The Conversation, <https://theconversation.com/four-men-who-will-shape-the-way-the-eu-negotiates-brexit-65576>.

- Kelemen, D. R., Menon, A. and Slapin, J. (2016), *The European Union: Wider and deeper?*, The European Union: Integration and Enlargement: Introduction, Taylor and Francis Inc., p. 1–4.
- Lefkofridi, Z. and P.C. Schmitter (2015), Transcending or descending? European integration in times of crisis, *European Political Science Review* 7(01), p. 3–22.
- Menon, A. and Fowler, B. (2016), Hard or Soft?: The Politics of Brexit, In: *National Institute Economic Review*, 238, 1, p. R4–R12.
- Menon, A. and Salter, J-P. (2016), Brexit: Initial reflections, In: *International Affairs*, 92, 6, London, p. 1297–1318.
- Menon, A. and Salter, J-P. (2016), Britain's Influence in the EU, In: *National Institute Economic Review*. 236, 1, p. 7–13.
- Milward, A. (1992), *The European rescue of the nation-state*, Routledge, London.
- Schmitter, P.C. (2012), A way forward?, *Journal of Democracy* 23(4), p. 39–46.
- Simon T. and J. Springford, Brexit and the economics of populism, Report, 12 December 2016, CER, London.
- Springford, J. (2017), Brexiting Swiss-style: The best possible UK-EU trade deal, Policy brief, 24 April 2017, CER, London.
- Vollard, H. (2008), A theory of European disintegration, In: 4h Pan European Conference on EU Politics, 25–27 September 2008, Riga, Latvia, University of Latvia.

THE EUROPEAN UNION HAS A FUTURE

Zlat Milovanovic, PhD

University American College Skopje (UACS), Macedonia

Abstract:

Addressing the Chatham House Conference in London on January 30th, Guy Verhofstadt said it was Europe's "last chance to form a more perfect union". He called for giving the EU more powers so that it could tackle its crises. Europe should be rebuilt along the lines of a confederation or a federation based on the US model. It may have not been the last chance, but the EU needs reforms. The threats to the EU are real and should be dealt with. The EU can be reorganized as a state because it already performs so many functions of a state. Should it become a federation or a confederation? Should it be based on the US model? These questions require major research and rethinking. This paper addresses several issues: the EU power and its geo-strategic position, constitutional development and other reforms currently taking place, some federalist theories behind European integration, and the EU's future. Our research here is mainly in the realm of legal and political study. Our conclusion is that the EU has a future as a well-established and indispensable part of today's world.

Keywords: *Federation, Federalism, Constitution, EU legal system, recent developments*

JEL Classification code: K-L

Introduction

Addressing Chatham House in London on January 30th, 2017, Guy Verhofstadt said that it was Europe's last chance to form a more perfect union (Verhofstadt, 2017). He defined three threats to the EU: radical Islam, President Trump, and President Putin (Reuters, 2017), and called for rebuilding the EU "to give it the powers and the means to tackle the crises it faces." More specifically, he called for the United States of Europe, i.e. a confederation or a federation based on the US model.

Is this the last chance? The question has certainly been raised at the right time. The EU is a unique economic, social and political organization, created with the goal of preserving peace and security through free market cooperation among its now 28 Member States. In recent years, populists and new nationalists, opposed to the EU and supportive of BREXIT, have predicted further "exits" and ultimately the demise of the EU. The new nationalism and isolationism are seen as a world problem (The Economist, 2016).

The EU as a power

Without exaggeration, the EU can be considered as a world power if not a super-power. With a population of 510 million in 28 countries, and a global presence, the EU is one of the world's largest trading partners. EU is the largest economy in the world with a GDP of 25 000 EUR per person (Eurostat, 2017).

The EU is an active participant in world global organizations, including the UN, the World Trade Organization, G 7, G 20, world conferences on climate, Council of Europe, OSCE and many more. The EU system of outermost regions and overseas countries and territories spans all continents and oceans of the globe. The EU cooperates, i.e. with candidate countries, neighborhood countries, the Mediterranean Union (43 Member States), the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific (74 countries).

In terms of defense and security, EU cooperates most closely with NATO, but it is also a defense actor on its own. There is EUROCORPS, organized around the Franco-German brigade, with five full and four associated members, and there are EU-flagged peace-keeping missions, border and coastal units, some nation-building, police training, EULEX, humanitarian assistance, etc. The EU's forces are those of its 28 Member States, two of which are nuclear powers and four more of which have "dual key" access to some nuclear weapons stored on their territory.

The EU's global impact is significant and could potentially be far greater. Its unique geostrategic position as a power situated between Western Europe and Eastern Europe-Eurasia, but also comprised of members in Eastern Europe such as Bulgaria, Romania and Poland, could potentially make the EU a mediator in world politics. Its links with the Middle East area are important as well. The EU is present in South America (the European Space Center), in New Caledonia (the Pacific Ocean), in Greenland (where uranium has been discovered), in the Arctic area, in the Falklands (this may change with BREXIT), in the Caribbean islands, etc, etc. Turkey is a candidate country with a customs union with the EU and Morocco would like to be a member but cannot, as it is not considered a European country... This list is long!

Historic evidence shows clearly that an organization, much less a country, of this size and importance cannot possibly be defeated or demoted. While contemporary anti-colonial movements do exist in its Member States, the EU attracts its former colonies into its membership, which is a unique case in recent history. When the EU has crises, it manages to overcome them. In 2017–2018, no Member State will leave the EU. Scotland may be trying to rejoin it following BREXIT. Donald Tusk dixit.

The Constitution making

The EU needs a Constitution, sooner rather than later. A Constitution can help any state, especially a powerful one. Those who favor EU constitutionalism point to major problems to be resolved.

For instance, there is a Central Bank in Frankfurt but there is no Finance Ministry or Finance Minister in the EU. As there is no Treasury, bonds cannot be issued. There is a Defense function but no Ministry of Defense. There is Foreign Policy, but no Ministry of Foreign Affairs, etc. There is no Government of the EU per se, there is only the European

Council and the European Commission. The legislative function is weak, as most laws are voted in national parliaments. The laws differ from country to country, which does not help citizens at large. Labor laws, health services, and education also vary throughout the EU.

The idea of an EU Constitution is not new. Back in 1952, there was a project of the then European Coal and Steel Community (ECSC) to create a European Defense Community (EDC) for the six ECSC members. The EDC treaty was signed and opened for ratification on May 27th, 1952 – at the Council of Europe in Strasbourg. The ECSC Assembly and the EDC proposed a European Political Community, in 1952, as well as a Constitutional Committee. That Committee, presided by Heinrich von Brentano, proposed a Constitution in anticipation of a European Confederation or a Federation. A Parliament, a Senate and an Executive Council were envisioned, as was a Council of National Ministers (Verhofstadt, 2017). The EU would have become a sovereign authority in its own right. Due to the opposition of the French National Assembly (on August 30th, 1954), the proposed Defense Community, the Political Community and the Constitution were all rejected. The goal was not defeated, however. The Constitutional Convention on the Future of Europe began in Belgium in the fall of 2002, presided by Valéry Giscard d'Estaing. A Convention on the Future of Europe (i.e. a treaty) was signed by the Heads of State and Government in 2004. This initiative of 25 Member States failed to be approved by the referenda in France and in the Netherlands, after which five other countries cancelled their referenda. The question is: Would there be more success today?

A federation is a form of state characterized by a union of partially self-governed states under a central state government. A confederation is a union of sovereign states engaged in common action but still independent. In a confederation, but not in a federation, a state can leave the union (the Swiss Union is called a confederation, but it is a federation). De facto, the EU is a confederation (Schuman, 1953). In the United States, The Articles of Confederation and Perpetual Union of 1776, ultimately judged wanting in practice, were replaced by a federation created by the US Constitution of 1787.

The EU is not a state in its own right, but it could become one if its members decide so. The EU already performs some of the functions of a state though not all. It does not have, for instance, an enforcement mechanism of its own, i.e. the ability to apply its decisions directly, without going through national mechanisms, even in recalcitrant Member States. The Treaty of Rome, 60 years ago, promised to “lay the foundation of an ever closer union.” The Treaty of Maastricht, signed in 1992, set out an almost utopian vision: diverse people in diverse geographic areas united by a single currency, a common foreign and defense policy, one European citizenship – in addition to 25 citizenships of Member States, a common market and a labor market, social rights, etc. Only in 2016 has the alternative of a community (even “a club”) emerged and with it a focus on sovereign rights and specific national interests to be protected by the EU!

Instead of a joint road to a more developed union, the idea of “five pathways for Europe” was proposed by Jean Claude Juncker, addressing the European Parliament on March 1st, 2017. The exclusive responsibility for trade, security, migration, asylum, borders and defense would still remain unified.

In the first scenario, the EU would continue its present direction in the search for unity and solidarity among all Member States, solving existing problems, as they come. All Member States will not necessarily want to pursue this path.

The second scenario would be less ambitious, developed and demanding: there would be a single market, internal security, solving the problems of refugees and migrations, more bilateral than collective decision making...

The third scenario would create a “multi-speed Europe”, in which only those who want more collective action would do more as “coalitions of the willing”.

The fourth scenario is for the EU to do less together but more efficiently, for instance, deepening the single market, focusing on research and development, e.g. on digitalization and decarbonization.

The fifth scenario would be to do much more together to respond better to global challenges, make decisions and act more rapidly, have a single seat in international fora, build a common defense with NATO, etc. (The Telegraph, 2017).

Each scenario has some background in EU history. Technically, such a proposal would create several EU organizations and develop major differences among them. On the other hand, it could include the candidate countries and strengthen the cooperation of all. Even the UK after BREXIT could find its place within it.

Political theory

Whether one looks at the ancient Roman example or focuses on the ideas jointly held within European civilization (Cartou, 1986), European nations and their leaders have consistently sought to create a larger union among themselves. Despite this, Europe remains divided, economically, politically, socially, each state being sovereign in its own right. The theory of federalism has been developing, too, at least since Dante Alighieri and his “De Monarchia” (1203).

In 1929, Aristide Briand, the French Foreign Minister (and a former Prime Minister) proposed to the League of Nations Assembly the idea of a European Federal Union, based on economic prosperity, social and political cooperation. He said that “*nations which live in close geographic proximity should create a federation among themselves.*” Briand’s proposal had the backing of German Chancellor Stresemann and of many Member States (28 of them, as the EU today!). His Memorandum should have been adopted but was not!

After World War I, a first Pan-European congress was organized in Vienna in 1923 by Richard von Coudenhove Kalergi, the founder of the movement called “Pan-Europa.” Briand was named its Honorary President. The movement, which still exists today, was reorganized after WWII, for many years under the Presidency of Otto von Habsburg, a German member of the European Parliament.

Some of the most prominent Europeans, including socialists, revolutionaries, nationalists, economists, philosophers from across the continent, supported and promoted European unification. In 1849, at a Peace Congress in Paris, Victor Hugo even proposed the creation of the United States of Europe! Earlier still, Saint-Simon envisioned a European Parliament with the Lower Chamber representing economic and professional interests, including scientists. Proudhon proposed a federal union of Europe based on municipalities and provinces. Immanuel Kant, Abbe de Saint Pierre, Jean Jacques Rousseau, King George Podiebrad and many others drew up plans which are in one way or another still relevant today. William Penn, in his essay written in 1693, proposed a plan of a unified Europe with arbitration and armed forces of its

own. Emeric Cruce, in 1623, considered wars as misunderstandings among nations and the result of domination of societies by a warrior class. He favored a permanent peace congress to be held in Venice, with the participation of all European nations including Turkey.

What should change in the EU?

As far back as the 13th century, a majority of those who thought and wrote about unifying Europe emphasized the concept of a federation or a union of states. This has been proposed in various forms but not in the form of parallel projects. The historical movement is clearly in favor of a federation of states, to be joined by most European states, even those with unequal wealth and power.

Each state being sovereign, no one proposed variable levels of sovereignty between states which are members of a given federation. Even before the Treaty of Westphalia in 1648, which was dedicated to peace, sovereign states have been considered as equal among themselves. If, as is proposed now, there are five pathways to unification, there will be some more equal, some less equal members which is not acceptable in international law. The smallest state in Europe, San Marino, is equal to the largest states in the UN, each nation being equal to all other nations.

Thus, instead of applying “different speeds”, we actually need the EU as it is, *de facto* and *de jure*! The choice between a federation and a confederation is suggested by history, too: in the U.S., confederation yielded to federation, as it did in Switzerland and Germany. It is useful to recall here Amendments 9 and 10 of the US Constitution, which provide that the rights not delegated to the states or to the federal government remain with the people. This will probably find its place in future EU basic documents.

The EU was originally established as an international organization, its major documents being adopted as international conventions even when they are internal legislation of the EU. This feature of the EU system will most likely change, although its advantage now is in the possibility to use reservations (to the treaties).

The necessary governmental structure of the EU can be built to deal with the EU affairs at its highest level. Most likely, this will be achieved through a constitution. The US legal system is unified on a federal level by the US Supreme Court, which is not the case in the EU. The unification of the EU legal system could be one of the future projects, of which very little has been said so far. What is clear is that this is indeed a historic chance for the EU to start work on its legal unification. After BREXIT, practically all European nations remain within some form of the *continental legal system* – *as distinct from the Anglo-Saxon or other world systems*. Despite the differences in the French or the Montenegrin Civil Code, their principles or traditions go a long way back. This will facilitate the work of lawyers at all levels throughout the EU, whether in Brussels or Madrid.

What about the armed forces? To say that there are no EU forces is inaccurate, to say the least. More specifically, the joint forces are relatively small but the EU states, taken together, have an enormous force at their disposal. The combined active military force numbers about 1.8 million. The EU can be called the third nuclear power in the world, although a part of that force is British, a part is French, and a part would be a joint force with NATO, which is in charge of the territorial defense of the EU. Article 42 of the Treaty of Lisbon (TEU) calls for

the integration of Member States' military forces – if and when decided unanimously by the European Council. This has not occurred so far but remains a possibility.

Last but not least, the EU Common Foreign Policy needs to develop more independently, taking into account the common interests of the Member States. The EU may be often prevented from creating its own foreign policy because of inability to arrive to a joint position of all. It has concentrated on trade more than on other common interests, for instance, the wars in the Middle East. The EU interest is peace in that area, not endless wars. The EU should engage in peace talks and initiatives rather than in military action. Its interest would be to help rebuild Iraq and Syria, no matter who is in charge in those places, if for no other reason than that there are enormous business opportunities. Additionally, some of the refugees may be in a position to go back to their countries. There are many other possibilities, all around the world, but Syria, Lebanon, Egypt, Libya et al. are all members of the Mediterranean Union (Syria being suspended).

The challenges facing Europe are significant but not intractable. The debate about the future, now taking place within the European Commission and among the people of the EU, may lead to some new ideas. The results of the debate will be announced by Jean Claude Juncker in his State of the Union Address of September 2017.

According to Giles Merritt, writing for the Financial Times, the major problems for Europe are: a demographic crisis and the economic slow-down caused by low productivity (now at about 50% of US productivity). The even tougher conditions of the globalizing world economy have their impact, too. The TTIP between the US and the EU raised some hopes, but the new US position remains a major obstacle (Merritt, 2017).

The US-EU relationship goes back to World War II and to US post-war support which has been essential to the EU's growth. The EU as a whole has never had to fight a war, as the wars were fought by the Member States. Some Member States were and remain neutral. Consequently, the EU does not have a war to worry about, which is definitely an advantage. This means that the EU can define and build its own foreign policy, directed to peace, economic cooperation and growth. Although the US President may speak of the advantages of BREXIT and encourage some other states to go for "exits" of their own, the EU will stay firm and has already asked President Trump to stop his propaganda of that nature.

The EU's potential may be greater than anybody can imagine! In varietate concordia!

BIBLIOGRAPHY

- Verhofstadt, G. (2017) *Europe's Last Chance: Why the European States Must Form a More Perfect Union*. New York: Basic Books.
- Verhofstadt, G. (2017) His address, *Reuters News*, January 30th.
- The Next French Revolution* (2017) *The Economist*, March 4th.
- Schuman, R. (1953) in Reuter, P. *La Communauté du Charbon et d'Acier*, Preface, p. 7.
- European Commission (2017) *Press Release Future of European Debates*, Brussels, March 1st.
- European Commission (2017) *The White Book*. The Telegraph, March 1st.
- Cartou, L. (1986) *Communautes Europeennes*. Paris, Dalloz.
- Merritt, G. (2017) *The Challenges facing Europe: Focus on US-Europe relationships* *The Foreign Service Journal*, April, pp. 29–35.
- How to Save Europe?* (2017) and *A Special Report on the Future of the European Union* (2017) *The Economist*, March 25, pp. 8 and 3–16.

POLITY MODELLING. POLITICAL CULTURE BASED MODELLING OF THE EASTERN EUROPEAN POLITIES

***Assoc. Prof. Camelia Florela Voinea, PhD
Department of Political Science, International Relations and Security Studies
Faculty of Political Science
University of Bucharest, Romania***

Abstract:

This paper addresses the area of political methodology and presents an approach on polity modelling. Polity modelling is analyzed from both historical and paradigmatic perspective by emphasizing the differences between classic (empirical) approaches and complexity-based approaches. The contribution of the paper consists in the modelling method: it combines democracy modelling with political culture modelling into a unified simulation framework. The modelling approach is focused on the Eastern European polities which have combined after the fall of the iron curtain in 1989 democracy-building with state-building processes. The paper presents a class of simulation models which explain operation of a polity as a complex adaptive system of interdependences between processes of democratization and political culture processes. The paper presents preliminary research results which combine agent-based system with complex adaptive system modelling.

Keywords: *polity modelling, democracy modelling, political culture modelling, political methodology*

JEL Classification code: C63

Why “Polity Modelling”?

Polity models have mainly employed political, social and economic theories, conceptual architectures and research methodologies for explaining the operation of the state on several interesting and important dimensions, which include (but are not limited to) the aggregation of individual preferences in the social choice processes, or the diagnose and prediction of the political evolutions of democratic regimes.

The polity modelling has become especially attractive for the students of the newly emerged democracies in the Eastern European geopolitical area after the fall of the iron curtain in 1989. The research approaches which focus on such political regimes have revealed the necessity to develop polity modelling in order to explain their dynamics and, eventually, their

future evolutions. Moreover, the polity modelling methodologies based on artificial agents and artificial life technologies open up the possibility to approach political “experiments” in the so-called virtual laboratories, that is, artificial software and media platforms which allow for computational and simulation-based modelling of polity dynamics and change.

In this context, the operational aspects of polity modelling become particularly challenging for political methodology research since available theories do not fully account for explaining polity evolutions in operational terms. Moreover, theoretical domains like political culture do not provide sufficient conceptual support to explanations of the polity operation in either functionalist, system dynamics or complexity terms.

Brief History of Polity Modelling Research. The Paradigm Shift

From a historical perspective, polity modelling has been approached from theoretical perspectives covering various approaches from the early ones based on the general systems theory and behaviorism to the later ones mostly based on anthropology, sociology and political theories.

State Model and Systems Theory. The Behaviorist Approach

One most relevant early polity modelling approach combines the *systems theory* with the *behaviorist thinking* in describing the state as a system with inputs and outputs whose operation can be specified by means of the stimuli and the system’s responses to them (Easton, 1957). The idea that the state and its operation can be described as a “system” has been inspired by the modern theories in biology and mechanics (Spencer, 1867). According to this view, the state is described as a living organism: it is able to respond to environmental stimuli, adjust and adapt by means of feedback functions (conversion process). The view has had a huge impact at the time especially due to the influence of Parson’s social system theory (Parsons, 1951, 1961, 1975).

Modelling has been fundamentally oriented towards the explanation of the operation of social or political system by means of several principles. One of them is represented by Durkheim (2008) as the necessity to achieve a minimal solidarity amongst the structural actors in order to preserve internal stability.

Polity as a “Political System”. Functionalism

The structural-functionalist approach has basically preserved the system theory approach, however, has modified it so as to explain the state operation in terms of political structures (institutions) and their associated functions (Almond and Powell, 1978). It provides support for the comparative analysis approach by generalizing the concept of political system on a basis of few common characteristics concerning the political structures, their types and degree of complexity, and functions.

The conceptual terminology suffers an essential transformation aimed at the foundations of a new explanative approach in political science: a notion like “state”, for example, is replaced by the concept of “political system”, which definition covers system theory, as well as political theory conceptual backgrounds. The role played by the structural-functionalism in the political science, in general, and in political modelling methodology, in particular, is decisive for advancing a major theoretical endeavor aimed at explaining polity operation. It redefines the input and output functions of a political system in political science terms: the input functions concern the political socialization, recruitment and communication, and the output functions concern the rule formation, management and application in both internal and external contexts. The structural-functionalist modelling approach succeeds to explain the change in political systems by means of their capacity to adapt to environmental variability over time. Much of the political systems’ capability to change and adapt is explained on economic bases. Moreover, it employs the political culture theory as developed earlier by Gabriel Almond and Sidney Verba (1963) in explaining polity operation in terms of distributions of patterns of preferences at the societal level. This makes it one of the most outstanding and still dominant approaches in polity modelling. It has provided support for the development of some of the most relevant polity models (Almond, 1960; Almond and Verba, 1964; Almond et al., 2006).

One such model explains polity operation in terms of preference aggregation and social choice processes by modelling political socialization, recruitment and communication as *macro variables* and developing empirical polity modelling based on the survey data of the presidential elections in the U.S. (Erikson, McKuen and Stimson, 2002). Another relevant model approaches the political system as *an open polity* which works on the “issue-stress-policy response” cycle (Almond et al., 2006). Modelling approaches on the Eastern European polities combine structural-functionalism with complexity theories, and succeed to explain the polity operation by describing it as a structural hierarchy of mechanisms and processes (Klingemann et al., 2006).

Polity as a Dynamic System. Constructivism and the Generative Systems

Structural-functionalism criticism has received support from various perspectives, essential ones being associated to the neofunctionalism, which advocated for a more complex, conflict and cultural trauma-capturing modelling approach (Alexander, 2008, 2011).

Polity modelling research has been influenced by the approaches on social conflict (Merton, 1957), social movements and political change phenomena (Laitin, 1995, 1988; Tilly, 1995, 2000, 2001), and conflict modelling in international relations realm (Cederman, 1995; Cederman and Girardin, 2007; Lang and DeSterck, 2012).

The new trends advocated a new research methodology based on the artificial society simulation modelling and different conceptual background by finding inspiration for the *generative paradigm* (Cederman, 2003) in Simmel’s theory on social forms (Simmel, 1908).

The new modelling paradigm is based on an integrated modelling approach which combines system theory, system dynamics, complex adaptive systems and agent-based systems (Cioffi-Revilla, 2008, 2009). Polity modelling paradigm shifts in a short while towards a

complex view of the state as a complex entity with internal structure and actors and able to dynamically interact with its environment, which includes physical territory, geography and climate, bordering neighbors, resources and internal map (cities, roads, etc.). The polity becomes operational by means of system dynamic loops describing the mechanisms and conditions which trigger the processes (Cioffi-Revilla, 2009).

Polity Modelling in the Complexity Paradigm. Complex Adaptive Systems

While both the functionalist and the dynamic approaches on polity modelling have been essentially influenced by the sociological, anthropological and social-psychological theories, the polity modelling research is currently experiencing a fundamental influence from political theory.

Gabriel Almond's contribution in shaping the polity modelling methodological research is not the only one. It has been followed by a new look introduced by Robert Dahl and continued by authors like Wolfgang Merkel and Christian Welzel. This time, the paradigm shift has focused on the complexity of polities by taking into account a new methodological approach which explains the workings of a polity from both top-down and bottom-up perspective. The new paradigmatic approach has been fueled from around the mid-1970s up to the mid-1990s by the need to answer the questions concerning the third wave of democracy expansion in Eastern Europe (Huntington, 1996; Diamond, 1996). The democratic polity becomes the stereotype, and the polity modelling philosophy gains from the reconsideration of principles and theory of democracy. Dahl's new look on the democratic polity, which he calls "polyarchy" (Dahl, 1972), brings to the front the classic theory of democracy as approached in the 18th, 19th and 20th centuries by Montesquieu, Alexis de Tocqueville and Downs, respectively, so as to emphasize the transition from the city-state to the nation-state, and from local to global scale, including the issues of *representation*, *diversity* and *conflict* (Dahl, 1984).

His approach on the polity modelling has inspired new conceptual and operational modelling developments on how a democratic polity actually works (Merkel, 2004; Welzel, 2013).

Polity Modelling Research: The Main Issues

Polity models are aimed at explaining how the state actually works. The main issues in approaching the polity modelling concern its internal dynamics and the emergence of change.

Polity models have so far succeeded to explain the polity workings by selecting a particular dimension of modelling, like for example, the emergence of conflict (Cioffi-Revilla, 2008, 2009) or the role of public policies for the governance effectiveness in democratic polity settings (Almond et al., 2006). Each relevant polity modelling approach developed so far has thus introduced a particular reductionist perspective in order to cope with the complexity of the real polity and, implicitly, of the polity model.

However, in order to achieve a polity model able to overcome the intrinsic reductionism and, in the same time, to cope with the complexity of real polities, the modelling should

include all relevant polity dimensions. In this approach, it is our purpose to reveal these dimensions, as well as their attribution and contribution in the design of a polity model. Despite the hardness of this challenge, it has been already answered before. To take but one class of examples, the SimPol Model (Cioffi-Revilla, 2009), the Rebeland Model (Cioffi-Revilla and Rouleau, 2010), as well as the approaches which model the African and Asia polities in a historical evolution perspective (Cioffi-Revilla et al. 2009; Cioffi-Revilla et al., 2011) are mainly aimed at providing complex tools for conflict control and management at the polity level in either local or international geopolitical realms. Notwithstanding the complexity of the approach and the ability to include all dimensions which make the workings of a polity possible, such models aim, first and foremost, in achieving an explanation of conflict emergence in the exercise of domestic and/or international politics.

Our approach aims instead to reveal the configuration and the design and the dynamics of a polity with self-reference characteristics, that is, a polity which is open to change and able to control the change once this has emerged. This comes to the arguments of polity design and polity operation. As a matter of fact, it is not only the polity design which makes this challenge so difficult, but the evolution of political cultures which explains such a design in a historical perspective and eventually makes the polity dynamics foreseeable. For the Eastern European democracies emerged from the fall of the iron curtain these are major aims. These aims not only identify where these democracies actually stand, but also what they are standing for, and moreover where they are heading to.

The *bottom-up* paradigm, as introduced and employed by the *social simulation* (Epstein and Axtell, 1996; Axelrod, 1995; Gilbert and Troitzsch, 2005) and *computational sociology* (Squazzoni, 2013) research, provides for a constructivist approach: polity workings are explained by means of interactions between the individual agents. The paradigm is associated with the generative architectures, in which complexity phenomena like the emergence of structure or the emergence of change originate in the individual interactions at the micro (societal) level. Emergence of structure concerns the structures at the macro level, while the methodological individualism is employed to model the generative engine at the micro level.

However, the generative approach as it has been promoted by agent-based models developed by the sociology and social-psychology research might require substantial revisions in order to employ it in explaining the polity workings and dynamics.

The internal dynamics, as well as the external interactions of a polity include the essential processes assigned to four main domains of operation: social, economic, political, and cultural.

The challenge of modelling the complexity of political systems addresses four modelling dimensions:

1. Structural. As a difference from the social structure, a generic polity structure includes several sub-levels, like societal, economy (market), administrative, political, and legislative institutions. The structural dynamics may thus include several types of mechanisms which control or enact various types of processes at all levels (McAdams, Tarrow and Tilly, 2001; Mayntz, 2003).

2. Relational (*interconnecting* or *networking*). The principles which govern the relationships between the components of polity's dynamic structure are derived from the complex nature of a polity. As a difference from the dynamic social systems, political systems include and unite most variate type of dynamic structures from hierarchical to self-organizing

in context-sensitive architectural settings. Relational aspects are, therefore, fundamental in assessing the interconnectivity of the agents at all levels such that the dynamics of a polity could be obtained in a polity model.

3. Communication and the distribution of power within a polity's territory. The overall stability of a polity, approached as either endogenous or exogenous characteristic of polity, is depending heavily on the effectiveness of communication, but also on the persuasive character of the communication methods and contents. Moreover, the communication is dependent on the spatial configuration (territory, geography) of the polity system. This particularity makes it fundamental for the design of the polity model. Relevant examples are provided by the polity modelling research approaches in which communication in relation to the geographical configuration of a polity's territory have essentially shaped the polity's propensity for coercion or violence, social conflict emergence, ethnical and civil insurgency, and civil war. It is often the case that the communication style of the political leadership associated with (a) particular territory and/or political geography, and (b) particular political power territorial distribution is essential for identifying and locating the type of political regime on an axis going from autocracy to democracy. The communication between central and local administration (Cederman, 2008) as well as the communication between the top (central and local) political leadership and the citizens represents the dimension on which both parties could develop (extreme) behaviors and take (radical) actions (Fearon and Laitin, 2003; Lang and DeSterck, 2012). The civil war and insurgency research proved how the communication amongst political and administrative components is dependent on the territorial distribution of power and how this could influence the polity dynamics.

4. (Political) Culture. Political culture approaches are fundamental for understanding how a polity actually works. In spite of rich theoretical and qualitative modelling approaches, political culture theory has not provided so far and has not adopted either an operational view. Due to conceptual weaknesses, political culture research has not succeeded so far to coagulate a methodological approach to polity dynamics.

The empirical models elaborated so far (Inglehart, 1988, 1990; Inglehart and Baker, 2000; Inglehart and Welzel, 2005; Welzel and Inglehart, 2009; Welzel, 2006, 2013) are meant to explain the role of political culture in making individual actors (citizens) acquire the empowerment condition, that is, the capacity to effectively and efficiently participate in the social and political exercise of democracy. However, they do not elaborate on the operational aspects of modelling, but rather on the qualitative, theoretical aspects of human empowerment, and polity change.

In this paper, we focus on two main challenges in polity modelling. One concerns the relationship between its internal complexity and its environment: modelling this relationship could provide for the explanation of polity change, the change emergence and its dynamics. The complexity of the Eastern European polities is approached in terms of their embeddedness (Merkel, 2004). This challenge regards the different historical environment (geopolitical context), and the political culture heritage of the Eastern European post-communist regimes.

The other one concerns the operational role played by the political culture in the workings of a polity: it could explain the classic "downward causation" hypothesis (Coleman, 1990). In social systems, the "emergence" has been studied in complex social settings as a phenomenon of self-organization associated to the "upward" generation of structure at the macro level by means of the interactions at the micro-level (Sawyer, 2002, 2005).

In political systems, this situation might appear in a different perspective and with different consequences: while in the social settings the “emergence” has been approached as a phenomenon associated with the *bottom-up* generative architectures, in political settings it could employ the “emergence” as a top-down generative phenomenon. For example, the emergence of political attitudes cannot be fully explained by means of the micro-to-macro phenomenology: it requires a *top-down* component which could specify the role played by the political organization, leadership, communication, and culture in guiding the collective action.

Artificial Polity Model

The modelling approaches of the Eastern European polities need to take into consideration a specific feature of the European post-communist regimes: they have combined state-building with democracy-building (Klingemann et al., 2006).

This particularity makes our polity modelling approach focused on the classes of processes defining the polity at the operational level:

- (i) processes underlying the operational aspects of a democracy as a political regime (i.e., political dimension of the polity model);
- (ii) processes underlying the state’s structure, organization, and internal communication (i.e., structural dimension of the polity model);
- (iii) processes underlying the relations between political, administrative, social and economic levels, i.e., political leadership and institutions (political level), Government (administrative level), market (economic level), society (social level, internal communication and interconnectivity (communication level) of the polity model;
- (iv) processes underlying the relation between polity and attitudes of individual agents (i.e., political culture in the polity model).

The first three components of this type of process architecture, namely classes (i), (ii) and (iii) of processes – are inspired by and aim to achieve the operationalization of Merkel’s concept of *embedded democracy* (2004). Merkel suggests a conceptual architecture of processes which can account for a polity as a (type of) democracy. This idea allows for the consideration of polity modelling in terms of processes and mechanisms, which allows for the approach of the polity modelling as possibly based on generative rather than on empirical principles and data. The classic functional model based on structural components and their associated functions can now be replaced by a process-based model. This conceptual architecture provides for a most general specification of the democratic polity: it accounts for *how* a process is generated instead of giving an account on *what* particular component(s) produces or triggers *which* process. The main focus is shifted from the notion of “function” to the dynamics of the relationships between processes and their context.

The fourth class of processes is inspired and designed on Welzel’s concept of *human empowering*: it is achieved in a sequence of three processes concerning the *action resources*, the *emancipation values*, and the *civic entitlements* (2013).

While Merkel’s view is explicitly constructivist with respect to a polity model, Welzel’s view upon polity modelling is rather implicit: he assumes that there is an interdependence relationship between the democratic polity and the citizens’ effective political participation in

a real democracy. Polity modelling thus appears as implicitly necessary for the study of the human empowerment. While the former provides for the background of polity operation, the latter provides for a side-effect of the polity workings.

The idea is relevant for approaching the issue of political culture in the domain of polity modelling research: it proves the intrinsic relationship between political culture and polity operation. Moreover, it shows how to build-up the polity model in order to provide for the political culture role in further maintaining and evolving the polity as a real democracy.

Our approach builds upon these two theories and further develops them from the operational perspective. As political culture theory has not provided so far for a modelling approach, even less for a computational modelling approach, ours tries to suggest a simulation-based one.

Conceptual Model

This paper introduces a model of polity inspired by a combination between the concept of “embedded democracy” (Merkel, 2004) and the concept of “human empowerment” (Welzel, 2013). In our approach, the polity model combines *bottom-up* and *top-down* architectural assemblies into a unitary complex adaptive system. Its internal working is specified in terms of processes achieving the essential aspects of polity operation: (1) the separation of powers and their interconnection by means of mutual “checks and balances”, (2) the horizontal and vertical communication in the polity between the political institutions and the citizens, and (3) the effective power of governance.

The *bottom-up* part of the polity model architecture is constituted by the *society* component of the polity model. This site of the model has a dynamics of its own acquired on the basis of individual agents’ interaction at the social level (micro).

The *top-down* part of the polity model architecture is constituted by several layers: legislative (Parliament), administrative (Government), justice (Judicial System), and the media. The processes evolving in this part of the model have convergent and/or divergent connections to the social layer operated by means of specific mechanisms. The generic task of any process in this site of the model is to achieve the control of any emergent structure at the polity level (macro), and of the collective action of the individual agents at the social level. As the control is achieved, the polity model operates the entire state as a dynamic entity in a dynamic loop which goes on forever. If control is not achieved, the polity undergoes a change, as its processes configuration is modified by the emergent structure(s) and/or the collective action(s) which escape the control exercised from the top-down part of the polity.

The main contribution of our modelling approach consists in defining and operating the dynamic loops in political culture terms: the model employs the value system, belief set, attitudes and behaviors of individual and institutional actors. The dynamic loops are defined by means of political culture elements described in Welzel’s model, like (i) *action resources*, (ii) *value system*, and (iii) *civic entitlements* (Welzel, 2013). The loops are interconnected by the conditional activation settings. The conditions of activation allow for the achievement of the strict sequence in the process generation and development (Welzel, 2013).

Dynamics of Value System

One level of operationalization concerns the internal dynamics of the polity: a polity remains stable as long as the value system is stable.

Value system includes a fix set of ten basic human values (Schwartz, 2012). It also includes social and cultural values (Hofstede et al., 2002). Some values could be active and strongly connected with other values and beliefs, some other values could be weakly connected with beliefs and other values. There are also values which are not active in a given time window during the simulations. At the individual level, the value activation is achieved by means of (political) socialization processes (i.e., learning).

Change in the value system can be induced by means of activation. Value activation is achieved by the connection with (current and acquired) beliefs. As the strength of the connections between beliefs and values vary, a difference between beliefs could arise. If such differences become high (that is, above a certain threshold), then beliefs are repositioned around other values. The belief dynamic repositioning and interconnecting processes provide for the emergence of (political) attitudes toward objects. The attitudinal objects are provided by the processes undergoing the top-down site of the polity architecture model.

Value system stability is achieved by means of interconnecting beliefs and values in a dynamic network: beliefs are dynamically interconnected between them and around active (stable) values (Schwartz, 2012). As the belief system achieves certain stability itself, the strength of the active values could hardly change. As the beliefs change and their distribution is modified, the value stability could be affected. Unstable value system is characteristic to the situations in which (1) values change their status and become active/inactive, or (2) values change as extreme (political) attitudes toward the political leadership may emerge.

Dynamics of Belief Set

The process of beliefs repositioning around active values provides for the attitude change in the individual citizens. The emergence of change of a belief system is achieved by means of a cognitive dissonance mechanism, which enables the process of attitude change.

Dynamics of Attitude Change

Attitude change process could occur at both individual and mass level. It is enabled by the change in the belief system. At the individual level, attitude change processes are controlled by the cognitive dissonance mechanisms. Depending on the extremity of individual attitudes, their change may affect the relationship between the polity leadership and the society. As individual agents prove an ever decreasing level of trust in the Government for example (i.e., belief change), the mechanisms which enable the democratic scaffolding become active in controlling the processes of belief and value dynamic activation. In the communist regimes in exercise in the Eastern Europe before 1989, under low Government-trust conditions, the value system became unstable and provided for the emergence of change at the top polity level: a change of political regime (i.e., polity change) could thus occur from the weakening of certain institutions like Parliament, Government, and the unique leading political party (see Section 4).

Simulation Model

The workings of a polity are simulated by means of an agent-based system which performs all the tasks of the political system in a cluster of inter-dependent dynamic loops during each simulation run. This paper presents preliminary versions of the Eastern European polity

models. The artificial polity model is an agent-based model: the artificial agents provide for the dynamic representation of both individual and institutional actors in a *bottom-up* architecture, while the interactions amongst agents describe in a dynamic manner the relationships between individual actors, between individual and institutional actors, and between institutions.

The approach models the polity by means of several types of agents (citizens, bureaucrats, magistrates, public resource). The organization and operation of the polity are described by a set of few rules which specify the rights of access to resources, the value system, and the change of political attitude toward the Government. A cognitive dissonance mechanism triggers the belief update process and the action choice at the individual level, thus providing for the emergence of a polity change.

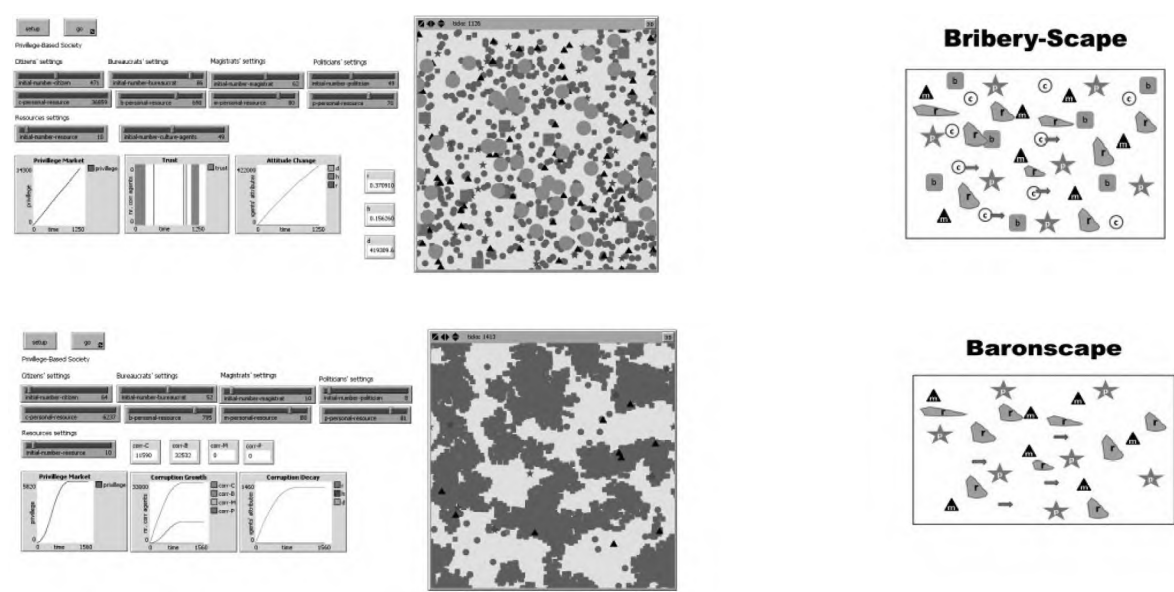


Figure 1.

Briberyscape (Voinea, 2013a) is a polity model which explains how corruption emerges in (1) communist, and (2) democratic regime settings. The model includes: a set of human basic values (honesty, loyalty) and cultural values centered on secular/traditional values (i.e., collectivistic society), a set of beliefs (trust in state, trust in family and close ties, trust in parallel networks), and a political attitude toward the Government (see **Figure 1**).

The model is operationalized by defining as many types of agents and processes as necessary to define the institutional and power configuration of the political system: there are individual agents (citizens, politicians, magistrates, bureaucrats), institutional agents (Government, Party-in-Power), and public resources (Public Budget).

The resource access rules differ for different types of agents: as the resources diminish at the individual level and the public resources access rules limit the number of citizens able to access the public resource, the survival values are replaced either by sacrifice values (i.e., corruption emerges and affects the entire political system, thus called “briberyscape”), or by the value of liberty (i.e., polity change emerges).

If individual agents bribe the institutional agents in order to get access to the public resource, the mechanism of compliance modifies the strength of the moral value (“honesty”) so as it decreases until the value set becomes unstable (i.e., severe suffering from compliance with the state requirement to get privilege of access to the public resource). The value strength modifications brings about a change in the normative system, thus corruption emerges and evolves. If individual agents refuse to bribe the institutional agents and make use of a different value (i.e., their liberty) to justify the access the public resource in order to survive, then the entire political system is subject to change.

Baronscape (Voinea, 2013) is a polity model which explains the formation of patron-client networks as parallel networks of trust. The mechanism of parallel networks of trust is described as a mechanism which, if enabled, might weaken the rule of law in democratic polities (Tilly, 2000).

The simulation model explains how this mechanism can make a liberal democracy turn into an illiberal democracy: as the trust in Government decreases and the individual citizens abandon the governmental network of trust, individual agents which control local administrative areas and which possess both resources and information (called “barons”) acquire more power from attracting individual agents without resources and with low information level to join private networks (see **Figure 1**).

Thus, *patron-client* networks emerge and achieve control over larger administrative areas, called “baronscapes”. The model explains how belief change can provide for value instability and the emergence of negative political attitudes toward polity institutional actors (i.e., Government).

Preliminary experimental simulation results show that the polity modelling in the combined paradigm of state-building and democracy-building explains the polity operation as achieved by means of political culture mechanisms and processes.

Conclusions

In our approach, which combines the conceptual models of *embedded democracy* (Merkel, 2004) and *human empowerment* (Welzel, 2013), polity is simulated with a complex adaptive system with self-organizing capabilities at some layers, that is, the social layer.

From a political methodology point of view, simulation methodology and the *artificial polity model* provide the means to approach the polity modelling in terms of complexity. Combining the democracy concept with political culture-based specifications of polity operation provides for a better explanation of the transition-to-democracy and democratic consolidation processes in current Eastern European regimes. This proves helpful for understanding how the quality of democracy could be improved by modifying the polity dynamics.

BIBLIOGRAPHY

- Alexander, J.C. (2008) Clifford Geertz and the Strong Program: The Human Sciences and Cultural Sociology, *Cultural Sociology* Vol.2 No.2, pp.157–168.
- Alexander, J.C., P. Smith, M. Norton (Eds.) (2011) *Interpreting Clifford Geertz: Cultural Investigations in the Social Sciences*, Palgrave Macmillan.
- Almond, G., Coleman, J. (Eds.) (1960) *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press.
- Almond, G., Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, SAGE Publications Inc.
- Almond, G.A., and Powell, G.B. (1978) *Comparative Politics: System, Process, and Politics*, Little, Brown: Boston, Toronto.
- Almond, G.A., Jr., Bingham Powell, G., Dalton, R.J., and Strom, K. (2006) *Comparative Politics Today: A World View*. New York: Pearson Longman.
- Axelrod, R. (1995) A Model of the Emergence of New Political Actors, in: N. Gilbert and R. Conte (Eds.), *Artificial Societies: the Computer Simulation of Social Life*, London: University College Press.
- Cederman L.-E. (1997) *Emergent Actors in World Politics. How States and Nations Develop and Dissolve*, Princeton Studies in Complexity, Princeton University Press.
- Cederman, L.-E. (2003) Computational Models of Social Forms: Advancing Generative Macro Theory, in: *Proceedings of the 8th Annual Methodology Meeting of the American Sociology Association*, University of Washington, Seattle, May 8–10, 2003.
- Cederman, L.-E. (2008) Articulating the Geo-Cultural Logic of Nationalist Insurgency, in: Stahis Kalyvas and Ian Shapiro (Eds.) *Order, Conflict, and Violence*, Part 2, Chapter 10, pp. 242–270, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cederman, L.-E., Girardin, L. (2007) Beyond Fractionalization: Mapping Ethnicity on Nationalist Insurgencies. *American Political Science Review* No. 101, pp. 173–185.
- Cioffi-Revilla, C. (2009) Simplicity and Reality in Computational Modelling of Politics, *Computational and Mathematical Organization Theory* Vol.15 No.1, pp. 26–46.
- Cioffi-Revilla C., Rouleau M. (2010) MASON RebeLand: An Agent-Based Model of Politics, Environment, and Insurgency, *International Studies Review*, No. 12, pp. 31–52.
- Cioffi-Revilla, C., and Rouleau, M. (2009) MASON AfriLand: A Regional Multi-Country Agent-Based Model with Cultural and Environmental Dynamics, *Proceedings of the Human Behavior-Computational Modeling and Interoperability Conference 2009*, HB-CMI-09, Joint Institute for Computational Science, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee, U.S.A., June 23–24, 2009.
- Cioffi-Revilla, C., Rogers, J.D., Wilcox, St., and Alterman, J. (2011) Computing the Steppes: Data Analysis for Agent-Based Models of Politics in Inner Asia, in: Brosseder/Miller 2011, pp. 97–110.
- Collier, D. and Levitsky, S. (1997) Democracies with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics*, Vol.49, No.2, pp. 430–51.
- Dahl, R. (1972). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1984) Polyarchy, Pluralism and Scale, *Scandinavian Political Studies*, Bind 7 (New Series) 1984, 4, pp. 226–240.
- Diamond, L. (1996) Is the Third Wave Over?, *Journal of Democracy* Vol 7, Nr.3, pp. 20–37.
- Durkheim, E. (2008) Mechanical solidarity, in: Scott Appelrouth and Laura Desfor Edles (Eds.), *Classical and Contemporary Sociological Theory: Text and Readings*, Pine Forge Press, an Imprint of Sage Publications, Inc.
- Easton, D. (1957) An Approach to the Analysis of Political Systems, *World Politics* Vol.9, Issue 3, pp. 383–400.
- Epstein J., R. Axtell. (1996) *Growing Artificial Societies: Social Science from the Bottom Up*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Erikson, R.S., Mackuen, M.B., Stimson, J.A. (2002) *The Macro Polity*, Cambridge University Press.
- Fearon, J.D., and Laitin, D.D. (2003) Ethnicity, Insurgency and Civil War, *American Political Science Review* Vol.97 No.1 (February 2003), pp. 75–90.
- Fuchs, D., Klingemann, H.-D., Zielonka, J. (Eds.) (2006) *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge.
- Fuchs, D., Roller, E. (1998) Cultural Requisites of the Transition Process to Liberal Democracies in Central and Eastern Europe., in: *The Postcommunist Citizen*, Samuel H. Barnes and János Simon, (Eds.), pp. 35–77. Budapest: Erasmus Foundation and Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences.
- Gilbert, N., Troitzsch, K. G. (2005) *Simulation for the Social Scientist*, Open University Press, Berkshire.

- Hofstede, G. J., Pedersen, P. B., and Hofstede, G. (2002) *Exploring culture—Exercises, stories and synthetic cultures*, Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Huntington, S.P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.
- Inglehart, R. (1977) *Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press.
- Inglehart, R., Welzel, C. (2005) *Modernization, culture change, and democracy – the human development sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., W. E. Baker (2000) Modernization, culture change and the persistence of traditional values, *American Sociological Review*, Vol. 65, pp. 19–51.
- Inglehart, R. (1988) The Renaissance of political culture, *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 1203–1230.
- Inglehart, R. (1990) *Culture shift in advanced industrial societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Laitin, D.D. (1995) The civic culture at 30, *American Political Science Review* Vol.89, No. 1, pp. 168–173.
- Laitin, David D. (1988), Political Culture and Political Preferences, *American Political Science Review* 82, pp. 589–593.
- Lang, J., De Sterck, H. (2012) The Arab Spring: A Simple Compartmental Model for the Dynamics of a Revolution, in the public domain at: arXiv:1210.1841v1 [math.DS] 5 Oct 2012. Accessed: March 17, 2015.
- Lipset, S. (2004) *The Democratic Culture*, University of Oklahoma Press.
- Mayntz R. (2003) Mechanisms in the analysis of macro-social phenomena, MPIfG working paper, No. 03/3.
- McAdam D., Tarrow S., Tilly Ch. (Eds.) (2001) *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press.
- Merkel, W. (2004) Embedded and Defective Democracies, *Democratization* Vol. 11, No. 5, pp. 33–58.
- Merton, R.K. (1957) *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, IL: Free Press.
- Mishler W., Pollack D. (2003) Thick-and-Thin: A Neo-Cultural Synthesis (Ch.13, pp. 237–256), in: Pollack D., Jacobs J., Muller O., Pickel G. (Eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe. Attitudes in New Democracies*, Aldershot: Ashgate.
- Montesquieu, Charles de (1752) *The Spirit of the Laws*, Book 11, Chapter 6, "Of the Constitution of England",. Translated by Thomas Nugent, revised by J. V. Prichard. Based on an public domain edition published in 1914 by G. Bell & Sons, Ltd., London. Rendered into HTML and text by Jon Roland of the Constitution Society. Available online at: Constitution Society <<http://constitution.org/cm/sol-02.htm>> . Accessed: 28 May, 2017.
- Parsons, T. (1951) *The Social System*, Routledge: London.
- Parsons, T. (1961) *Theories of Society: Foundations of Modern Sociological Theory*, Free Press: New York.
- Parsons, T. (1975) The Present Status of “Structural-Functional” Theory in Sociology, in: Talcott Parsons, *Social Systems and The Evolution of Action Theory* New York: Free Press.
- Pye, L. (2003) Culture and Destiny (2003), in: Mishler, W., Pollack, D., G. Muller, G. Pickel (Eds.) *Political Culture in Post-Communist Europe*, Ashgate.
- Sawyer R. K. (2005) *Social Emergence. Societies as Complex Systems*, Cambridge University Press.
- Sawyer, R. K. (2002) Emergence and Downward Causation, *Principia* 6, no. 1. Schwartz, (2012) ...
- Simmel, G. ([1908] 1971) How is Society Possible, in: Georg Simmel: *On Individuality and Social Forms*, D. N. Levine (Ed.), University of Chicago Press.
- Spencer, H. (1867) *First Principles*, 2nd edn, London: Williams and Norgate. Available online at url: <<http://oll.libertyfund.org/titles/1390>>, online Library of Liberty, Liberty Fund, Inc. Accessed: July 5, 2015.
- Tilly, C. (1995) To Explain Political Processes, *The American Journal of Sociology*, Vol.100, No. 6 (May 1995), pp. 1594–1610.
- Tilly, C. (2000) Processes and mechanisms of democratization, *Sociological Theory*, No. 18, pp. 1–16.
- Tilly, C. (2001) Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, No. 4, pp. 21–41.
- Tocqueville, A. ([1835]2006) *Democracy in America*, The Project Gutenberg EBook of Democracy in America, Volume 1 (of 2). Translator: Henry Reeve. Available online at: <<http://www.gutenberg.org/files/815/815-h/815-h.htm>> . Accessed: 28 May, 2017.
- Voinea, C.F. (2013a) Briberyscape: An Artificial Society-Based Simulation Model of Corruption’s Emergence and Growth, *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities* Vol. 2, No. 1, January 2013, pp. 27–54.
- Voinea, C.F. (2013b) Political Culture Modeling and the Artificial Polity: A Simulation Model, Modeling and Simulation of Political Change Phenomena. Political Culture-Based Models of Society and Polity, online at: ECPAM’2013 list of presentations

- Voinea, C.F. (2014) On Mechanism, Process and Polity: An Agent-Based Modeling and Simulation Approach, *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, Vol. 3, No. 3, July 2014, pp. 15–45.
- Voinea, C.F. (2015) Political Methodology Research: Computational and Simulation Modelling of Political Culture Change, EEEW-PAM'2015, online at: <https://sites.google.com/a/fspub.unibuc.ro/camelia-florea-voinea/home/workshop-program>
- Welzel, C. (2006). Democratization as an emancipative process: The neglected role of mass motivations. *European Journal of Political Research*, 45, 871–896.
- Welzel, C., Inglehart, R. (2009) Political culture, mass beliefs and value change, in: C.Haerpfer, P.Bernhagen, R.Inglehart, and C.Welzel (Eds.), *Democratization* (pp. 126–144). Oxford: Oxford University Press.
- Welzel, C. (2013) *Freedom Rising: Human Empowerment and the Quest for Emancipation*, Cambridge University Press.

EUROPEAN CRISIS: THE RISE OF POPULISM AND EUROSCEPTICISM

*Asst. Prof. Hristina Runcheva Tasev, PhD
Asst. Prof. Milena Apostolovska-Stepanoska, PhD
Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje,
“Ss. Cyril and Methodius” University, Macedonia*

Abstract:

Eurosceptic and populist parties have shown strong tendencies to win power and set the political agenda for the last decades in several EU countries. The elections in some of those countries have shown that they didn't achieve their goals, but they won significant number of votes that indicates that euroscepticism and populism are not dead.

The paper presents an overview of the results of some Eurosceptic and populist movements at the national elections in several EU Member States and it searches for an answer to the questions whether populism and euroscepticism are a 21st century invention, what is the ideological background of the crisis of legitimacy in the EU, how do they relate to classical political ideologies, what is the response of the mainstream politicians to these threats. The theoretical debate, which includes an overview of some of the key authors, is enhanced by the author's contribution of recommendations for the possible convincing alternatives which should be put forward to counter this phenomenon to preserve the European project.

Keywords: Euroscepticism, Populism, Ideology, European Union

JEL Classification code: Z 00

Introduction

The European Union faced numerous crises in the last decade, starting from the constitutional to the economic and fiscal crisis, the crises of democracy and legitimacy, the refugee crises. Brexit, the results of the 2014 European Parliament elections, the increasing support for extremist parties in many Member States are just a few more cornerstones that indicate a popular backlash to future European integration. The so-called “populist” and “Eurosceptic” movements and parties have been on the rise for the recent decades in several EU countries. Although these parties are not part of the governments and are unable to set the political agenda, their active presence and participation in elections means that they are

making serious attempts to gain power and shape the European future. The referendum in Italy and its vote against the constitutional reforms proposed by the former Prime Minister Matteo Renzi was seen as one of the next big populist threats to the political establishment after Brexit and the election of Donald Trump as the US President.

This year will be marked by the elections in three key EU countries: the Netherlands, France and Germany, whose results are expected to shape the European future and to show the directions in which the mainstream politicians will respond to the threats of populism and Euroscepticism.

The elections in the Netherlands at the beginning of 2017 were considered as a litmus test for populism in Europe. The victory of the centre-right Prime Minister Mark Rutte was seen as a relief by other EU governments facing a wave of nationalism. Although the anti-Islam and anti-EU party of Geert Wilders did not win the elections, it became the second biggest party in the Netherlands by the number of seats in the Parliament. As it seems, its far-right politics will not immediately fade away since the coalition talks on forming new government have begun, but it might take months to finalise them by finding at least three coalition partners to secure the seats needed to govern. The election manifesto of Wilders was based on closing borders to immigrants from Muslim nations, closing down mosques, ban of Koran, Nexit, or taking the Netherlands out of the European Union (Graham, 2017). It encouraged the support of the former UKIP leader Nigel Farage, who stated that through the Dutch elections, the French elections, etc., you will see a continuance of this revolution against global governance. On the other hand, the Prime Minister Rutte considered the victory of his party as an obstacle to resurgent nationalism, claiming “The Netherlands said ‘Stop’ to the wrong sort of populism.” The results in the Netherlands were greeted by the political establishment in Europe and were seen as “very pro-European” by the German Chancellor Angela Merkel, and as “a clear victory against extremism” by French President, François Hollande (“Dutch elections: Rutte starts coalition talks”, 2017).

The recent French elections ended with a victory of Emmanuel Macron over the anti-EU far right candidate Marine Le Pen. The political establishment of the Union immediately stated the undoubted support for the European oriented policies. German Chancellor, Angela Merkel, acknowledged Makron’s advocacy in the election campaign for a united and cosmopolitan European Union. The decision of the French voters is thus also a clear commitment to Europe. Francois Hollande, the outgoing French President, stated that “Macron's victory confirms France's ‘attachment to the European Union, as well as to the openness of France to the world’” (Johnson, 2017).

The upcoming German elections probably will remain resistant to the populist movements. Although a rise in the Eurosceptic movement across the region has also spilled over into Germany, currently looks unlikely to change political trends in Germany dramatically. Namely, the polls show that the Bundestag majority will be held by a moderate government, besides the fact that the major groups keep losing power through the years of governance.

But Euroscepticism is not dead and buried. This paper presents an overview of the rise of the populism and Euroscepticism in the EU throughout the strong influence of the radical political parties.

Populism and Euroscepticism- are they a 21st century invention?

The citizens of western European countries for over twenty years have been showing lack of confidence in the institutions and politicians leading their democracies. The European Union has been a subject to this process, too. The ideas for Euroscepticism and Europhobia have found a fruitful ground for their development and were accompanied by the rise of the populist and radical movements.

Euroscepticism is commonly defined as “the idea of contingent or qualified opposition, as well as incorporating outright and unqualified opposition to the process of European integration” (Taggart, 1998, p. 366). Scholars often focus on distinguishing between “hard” and “soft” Euroskeptics (Szczerbiak and Taggart 2003); the latter, also called “Eurorejectionism” (Kopecky and Mudde, 2002), reject both the principle of an ever closer union, as well as the current state of the EU institutions.

The term very often is used in conjunction with populism, and although these phenomena intersect, they should be distinguished. Populism is a much broader term that is used in the context of national political games and primarily refers to the rejection of an elite or ‘political class’ in favour of the interests of the people. There are few different types of populism that can be distinguished.

In the older sense, populism is considered as an exclusively associated concept with right-wing populist movements. It is used as another word for radical right aggressive xenophobia, expressed in a demagogic style. A second type of populism can be labelled as “media populism” or populism as a new style of communication politics. In the new information society and “mass media democracy“, with diminished ideological party differences, populism is increasingly becoming the dominant style of politics. Through election campaigns and permanent communication strategies (spin doctors) political leaders are trying to connect to a mass audience for vote maximisation and popular approval. In a way, modern democracies are doomed to be populist in this sense (Puhle, 2003, p. 17). The third type of populism is the so-called new populism, when groups and movements no longer identify the structural conflict in modern society and politics as one between left and right, but between “the people” and “the elite”, both perceived as homogenous groups (Krastev, 2006). The new populism shows deep revolt towards the world conceived and promoted by the mainstream political, cultural and economic elites.

The idea of Euroscepticism was born in the early 1980’s with the British mistrust in the process of deepening the European integration and it was spread all over the countries that were skeptical on further development of the European project.

The idea of Moravcsik that the states continue to be the decisive actors in the “widening and deepening” of the European Union was under the attack by the authority given to the European Union to promulgate laws which had direct effect in the Member States and were affecting the principle of national sovereignty.

For a long time, some have thought that European law could be rejected by the Member States in the national interest. But, in practice, no state resisted the judgements of the European Court of Justice for very long and European law grew in scope and importance (Anderson, 2001, p. 43).

Developments in public opinion regarding European issues can be characterised by three main stages (Chopin, 2015, pp. 1–2). Firstly, a structural change occurred starting from the 1990’s by the ratification of the Maastricht Treaty. The “critical moment” for Euroscepticism

was really a protracted period marked by the deepening of European integration on the one hand, the end of the Cold War on the other, and the death of the permissive consensus as a consequence (Topaloff, 2012, p. 40).

The second stage was related to the French and Dutch “no” to the Constitutional Treaty in 2005, followed by the Irish “no” to the Lisbon Treaty in 2008 that challenged the foundations of the permissive consensus theory. This has led to the development of the “constraining dissensus” theory which was characterized by an increase in the divisive nature of European questions and by their use by political players to partisan ends (Hogge and Marks, 2008, pp. 1–23).

Thirdly, the crisis affecting the European Union has led to a decline in citizen support and confidence in the Union and its institutions. In fact, even with the introduction of the Maastricht Treaty, which contained provisions on introducing the single currency, common and security policy, and closer cooperation in the fields of justice and home affairs, a nationalistic backlash was created, or more correctly characterized, by a term which gained currency in France, as a “sovereigntist” revolt (Anderson, 2001, p. 43). The objections were mainly targeting the process of granting more power to European institutions which were considered as too remote, dominated by technocrats, less accountable, more corrupted and less democratic compared to national institutions. Less than a half Europeans tend to trust the European Union (47%) and this percentage is slightly increasing (Eurobarometer, April 2017, p. 4). The fact that majority of citizens believe that their voice is not being heard by the EU’s institutions strongly affects the legitimacy of the European project. According to David Easton’s systems theory in political science, the inputs of the political system are consisted of demands and supports of the citizens, and the outputs are decisions and actions by the institutions (Easton, 1965). When the voice of the citizens is not being heard, and the institutions act on their own, certainly there is a deep legitimacy crisis and the outputs are not responding to the demands and the support of the citizens of the Union. Additional impact over the development of Euroscepticism had the content of the EU Treaties, which are considered as over-complicated and incomprehensible to the ordinary citizen.

Another theoretical fact is that the Euroscepticism tends to develop more intensively under the terms of crisis. For example, Greece, Spain, Italy and Portugal, which were strongly affected by the economic crisis, have shown highest levels of mistrust in the European institutions (Muro and Vidal, 2016). But the most recent research shows that Euroscepticism was developed not only in countries that have been strongly affected by the economic crisis, but also in countries which economic results have been on a good track. This can be found in Germany where public opinion shows concerns that a downturn in economic and budgetary conditions (high levels of unemployment and public debt) in other Member States (for “example in Greece or Spain) may have a “spill-over effect” and a negative impact on their domestic economy and on the Union’s ability to achieve positive economic results (Chopin, 2015, p. 2).

The European Union has been through several types of crises. Now, when the economic and social indicators show positive development, the Union is going through the process of Brexit. Instead of EU enlargement, the Union is concerned about the process of shrinking.

Ideological background of the crisis of legitimacy in the EU

It has been common practice in Europe to identify populism with the new radical right parties. Today the new populism not only comes from the right, but increasingly from the anti-liberal protectionist left as well. One of the actual problems is that the new anti-globalisation populism is no longer restricted to the relatively small “home constituencies” of the far right parties. The populist discontent with established politics and with the perceived disruption of internationalisation (global neo-liberalism, mass migration, the destruction of national borders) is extending to great parts of the middle class electorate (Cuperus, 2007).

The ideological interconnection between the populism and right parties is partly a result of the drift to the right in the European political discourse regarding issues of immigration, terrorism, Islam and the concept of a multicultural society. The ongoing transformation on the party political landscape in Europe is a result of a few factors.

The first one is the end of the traditional mass parties that have ruled since the end of the Second World War, that have lost members, voters, élan, and a monopoly on ideas. Due to changes in labour, family and cultural lifestyles, the Christian Democratic (conservative) and Social Democratic pillars of civil society are eroding, leaving behind “people’s parties” with shrinking numbers of people. The traditional emancipatory mass parties are losing their masses.

The second issue related to the European crisis is the question of ethnic diversity. Intellectual discourse was long characterised by a post-Holocaust and post-colonial political correctness which praised multiculturalism and “the foreigner” as enriching society while turning a blind eye to the *de facto* segregation and marginalisation of many new immigrants, as well as the stress they placed on the welfare system in many nations. The potential cultural conflict between Europe’s liberal-permissive societies and orthodox Islam was also ignored (Cuperus, 2007). What makes this populist discourse right-wing is its strongly xenophobic character, and the fact that in all cases immigrants are presented as a threat to the identity of the people, while multiculturalism is perceived as being imposed by the elites against the popular will. In most cases this populism also contains a strong anti-EU element, European integration being identified with the authoritarian strategy of the elites (Mouffe, 2005, p.69).

A third element of the crisis is the process of European integration. At the beginning, the process was considered as a successful cooperation between nations in the post-war period, but the European integration became a stumbling block after the large enlargement in 2004 with ten new Member States that resulted with public opinion against further expansion. Besides, the concept of European integration has changed dramatically, regardless of the process of enlargement of the Union: from largely an elitist process in a small number of economic areas, now the EU has evolved into an all-encompassing regulator, as well as a redistributor. The challenges of EU policy gridlock, such as the low level of popular legitimacy and a lack of democratic accountability, according to Simon Hix are symptoms of the shift in the policy agenda of the EU: from market building to the challenge of economic reform. Hix points out that in practice most European regulatory policies have significant redistributive consequences and besides, the challenges now facing the EU are very different from those it faced at the time of its foundation. As Hix observes, the issues of economic and social reform of the EU are inherently political and they produce winners and losers. The *redistributive policy* by the Union creates tensions and therefore, this more “mature” phase requires a different style of

politics, one that legitimizes redistributive outcomes through enhanced political contestation (Hix, 2008). To date, however, the EU has failed to adapt its formal rules and informal habits to match the new policy context. There is no common European demos that can decide, but rather 27 various national publics. The resulting gridlock has additionally fueled public perceptions regarding the EU's illegitimacy.

The fourth component is the fact that much of this discontent was channeled through the rise of far right or radical right populist movements and in Europe, unlike in America, populism is more or less associated with fascism and Nazism, the pathologies of the "voice of the masses" (Cuperus, 2007).

Euroscepticism and populism – ideological diversity

The mainstream political phenomenon is that the Eurosceptics and populists have moved from the periphery towards the centre of political power. Labelling the extreme right parties as the only populist parties in Europe is a stereotype. The analysis shows that the Eurosceptics constitute the larger and ideologically more diverse political force in the European Parliament – so diverse that it can hardly be perceived as a united force. They express their discontent of the European Union and its institutions organized within the far-left and more or less moderate right political groups (Bertocini and Koenig, 2014, p. 18).

The rise of radical populist, Eurosceptic and even Europhobic trends, on the right and on the left, emphasizes the deep political crisis in European liberal democracy. The findings of the political theorists Mouffe and Laclau, that if democracy wants to preserve its superiority among other political systems, it must return to the people, became central in the focus of the scholars. That forms the essence of populism Mouffe does not consider populism as an ideology but rather as a political form capable of articulating identities, interests, and needs that have been delegitimized by centre-right and centre-left parties. She believes that the populist politicians do not act exclusively to gain political power, but it is also a necessary way to overcome the lack of alternatives embodied by the traditional parties of the past decades (Shahid, *The Nation*, 2016).

As a consequence of framed democracies, populism has become the only productive form to take into account the demands of the people and to promote collective participation (Zabala, 2017). With an analogy to the right and left-wing policies, there has been developed rightist and leftist populism with different concepts that shape each of them. Right-wing populism was used by the most exposed figures, such as Donald Trump and Nigel Farage, who have used their political programs to promote the "politics of fear" in Hobbes' terms, using emotional approach to convince people that national identity should be restricted to the people of the states, excluding immigrants, refugees and foreigners in general, and strengthening the nationalism, as a crisis of identity (Smith, 2003). This feature of exclusion of certain categories is present in the left-wing populism and its most prominent exponents, Bernie Sanders and Pablo Iglesias. Their criticism is towards some sectors of the establishment that are in service of neo-liberal global corporations. Sanders is standing for breaking up the big banks, and Iglesias is against the Spanish "caste" that includes the two major political parties, left and right-wing. The bipartisanly dominated political systems can be found in the UK and in the United States, and they need to be reformed since they have lost much of the traditional voters support.

The elections have shown success on the side of the right-wing populism, whose represents are elected to the positions of power and defeat of the left-wing populism. The last attempt of the Labour leader Jeremy Corbyn in the UK ended with a defeat in the parliamentary elections, when his left-wing populism programme was second-ranked at the elections.

Conclusions

Eurosceptic and populist parties have shown strong tendencies to win power and set the political agenda for the last decades in several EU countries. The elections in some of those countries have shown that they didn't achieve their goals, but they won significant number of votes, which indicates that Euroscepticism and populism are not dead.

The crisis in economic liberalism is reflected in a political crisis and that creates good foundations for the resurgence of populism and extremism in many European states. In addition, the aggressive terrorist attacks and the migrant influx have reminded us that the EU needs to reassert the basis of liberal democracy. Citizens need to feel safe and at the same to be free and have the feeling of belonging to a community. The history presents facts that if these requests of the citizens are not taken into account, there is a danger that they might be taken by radical and anti European forces.

The mainstream parties should work on restoring the trust in the European institutions and to revive euro-enthusiasm, which is not an easy task with a high level of democratic deficit and the recent developments after Brexit. Their political offer should be more problem-solving oriented and should be directed towards tackling issues, such as security, the migrant crisis, the great influx of migrants to many EU societies, terrorism, globalization, and social issues, such as unemployment, education and prevention of radicalization of young people. The political actors in the European Union should work together on creating a strong policy agenda that will retrieve the trust of the EU citizens and create more Euro-optimistic environment.

The first very important step is building an enhanced security policy with further commitment from all Member States of the Union. This refers to strengthening the common asylum system in the EU and better-coordinated management of the external borders of the European Union. This goes together with restoring the full functionality of Schengen after lifting the temporary border controls. Another way to affect the level of security of the European Union caused by the massive migrants influx is a reform of the Dublin system, which is responsible for the examination of the asylum application together with reforms for enhanced cooperation and information exchange between Member States of the Union with the Prum Treaty for cross-border cooperation. It provides an opportunity for automatic comparison of data such as DNA, fingerprints, vehicle registration data, which are crucial in the fight against crime in the process of gathering evidence and prosecuting the perpetrators. This framework applies only to a very small number of Member States that meet the legal and technical conditions for its implementation, although it may give very good results in fighting organized crime and terrorism.

Another necessity is more effective investments of EU money into growth-creating industries and technologies, and careful spending on cohesion policies supporting employment, innovation, education, and inclusion. Besides, one very important step should be taken: in EU Member States that lag behind, the EC should develop stronger commitment to monitor

the effective use of EU funds. This means monitoring not just the process of accountable spending, but spending that creates large added value thereafter. Otherwise, our societies will remain in the status quo: being corrupted, without further development, unless the living standard of the majority of people is raised drastically.

In addition, EU citizens need to feel that they belong to the community and to develop the connection with the EU institutions and policies. There is a need for more representative European Parliament and closer participation of the citizens in the process of public policy creation. The conditions for usage of the European Citizens' Initiative (ECI) where EU citizens may call on the Commission to make proposals are almost unreachable. For an ECI to be triggered at least 1 million signatures from at least 7 of the 27 EU countries are required and in very exceptional cases initiatives from EU countries remain possible.

The Union needs leaders with strong and intelligent rhetoric and tangible political and economic outputs at the national as well as European level. There must be a political and economic reconstruction of the EU, strengthening its common identity and becoming a more competitive actor on the political and economic stage. The process of creating a common vision about Europe and its future took a long time and is not yet completed. Common legislation must be accompanied by a feeling of belonging to the political community by the citizens in order to have stronger Union. The mainstream politicians must remain open-minded to put forward some of these convincing alternatives to counter the phenomenon of Euroscepticism and to preserve the European project.

BIBLIOGRAPHY

- Anderson, M. (2001). *States and Nationalism in Europe since 1945*. Routledge. London and New York.
- Bertoncini, Y. Koenig, N. (2014). *Euroscepticism or Europhobia: Voice vs. Exit?* Policy Paper 121, Jaques Delors Institute.
- Chopin, T. (2015). *Euroscepticism and Europhobia: the Threat of Populism*. *European Issues*, n.375. Foundation Robert Schuman.
- Cuperus, R. (2007). *Populism against globalisation: a new European revolt*. 'Rethinking Immigration and Integration: a New Centre-Left Agenda' Policy Network. Retrieved from: <http://www.policy-network.net>
- Graham, C. (2017). Who won the Dutch election and what does it mean for Geert Wilders and the far-Right in the Netherlands and Europe? *The Telegraph*. March, 16th. Retrieved from: <http://www.telegraph.co.uk>.
- Dutch elections: Rutte starts coalition talks after beating Wilders into second – as it happened (2017). *The Guardian*. March, 16th. Retrieved from: <https://www.theguardian.com>
- Shahid, W. America in Populist Times: An Interview with Chantal Mouffe, *The Nation*. Retrieved from: <http://www.thenation.com>
- Easton, David. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Eurobarometer, Special 461. (2017) Designing Europe's future: Trust in institutions Globalisation Support for the euro, opinions about free trade and solidarity. April 2017.
- Hix, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and how to Fix It*. New York: Wiley.
- Hogge, L. and Marks, G. (2008). *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, *British Journal of Political Science*, Vol. 39 Issue 01.
- Johnson, A. (2017). French Election: Macron's Victory Hailed — and Decried — as Boost for United Europe. *NBC News*. May, 7th. Retrieved from: <http://www.nbcnews.com>
- Kopecky, P. and Mudde, C. (2002) "The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe." *European Union Politics* 3, 3: 297–326.
- Krastev, I. (2006) 'The new Europe: respectable populism and clockwork liberalism'. Retrieved from: www.openDemocracy.net;

- Mouffe, C. (2005) *The 'End of Politics' and the Challenge of Right-wing Populism* in *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, London.
- Muro, D. Vidal, G. (2016) *Political mistrust in southern Europe since the Great Recession*. Mediterranean Politics. Taylor&Francis Online.
- Puhle, H-J. (2003) "Zwischen Protest und Politikstil: Populismus, Neo-Populismus und Demokratie", in: N. Werz (Hrsg.), *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*, Opladen, 2003, p.15–43.
- Smith, A. D. (2003). *Nationalism and modernism*. London, United Kingdom: Routledge.
- Topaloff, K. Li. (2012). *Political Parties and Euroscepticism*. Palgrave Macmillan, London.
- Szczerbiak, A. and Taggart, P. (2003). *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*. Sussex European Institute Working Paper No. 69.
- Taggart, P. (1998). "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", *European Journal of Political Research*, vol. 33 no. 3.
- Zabala, S. (2017). "The difference between right and left-wing populism". *Al Jazeera*. Retrieved from: <http://www.aljazeera.com>.

ДЕЗИНФОРМАЦИОННИТЕ ВОЙНИ – КЛЮЧ КЪМ БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Д-р Борислав Мавров, програмен директор,
фондация „Европейски институт“*

Резюме. *Бъдещето на ЕС често е обект на много анализи и дискусии. Начинът, по който се развива дебатът, и акцентите в него показват, че средата, в която протича процесът на преосмисляне на ЕС, е изключително динамична. Тя се променя до голяма степен под множеството заплахи, в т.ч. и под силата на ударите на противниците на европейската идея. Разбира се, от огромно значение е както самото осъзнаване на този факт, така и начинът на противодействие на тези удари.*

*Целта на предложения доклад е да очертае размерите на започналата дезинформационна война между Русия и ЕС (това не означава, разбира се, че центърът на дезинформационните войни срещу ЕС по правило е свързан винаги и единствено с Москва; подобни действия водят своето начало много често от ислямистки сайтове), нейните конкретни проявления и основните „бойни полета“. Настоящото изследване прави кратък преглед на дейността на оперативната група за стратегически комуникации **East StratCom Team** към върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), нейната ефективност и разпознаваемост. Също така се проследява как основният заподозрян противник в лицето на Русия реагира от другата страна на „фронта“ и се очертават някои възможни насоки на допълнително противодействие не само на ниво „Брюксел“, но и на национално ниво – в страните членки.*

Ключови думи: *ЕС, заплахи, оперативна група за стратегически комуникации, Русия, дезинформация, медии*

Jel *класификация F59*

Средата, в която протича процесът на преосмисляне на ЕС, е трайно и необратимо променяща се. Тя е особено динамична и се изменя под множеството заплахи, в т.ч. и под силата на ударите на противниците на европейската идея. Не бива да има никакво съмнение, че същите тези противници водят активни „военни действия“, като използват богат арсенал от „оръдия“. Едно от водещите сред тях е дезинформацията. Темата е изключително актуална, особено през последните месеци, просто защото тези оръдия стават все по-често разпространени, все по-поразителни и добре насочени и защото биват използвани ежедневно и най-вече в ключови битки (най-често избори), които

са от голям интерес и привличат огромно обществено внимание в европейски, но и в глобален мащаб. Едва ли някой се съмнява, че атаката срещу новоизбрания френски президент в периода между двата тура на президентските избори през май т.г. ще се превърне в една от емблематичните и важни, запомнящи се сцени от именно тези дезинформационни войни.

В повечето случаи намирането на безспорни и директни, базирани на факти доказателства за това, кой стои в основата на тези атаки и подобни кампании, е трудно постижимо за изследователите. Те не разполагат с ресурса на разузнавателните служби или на разследващите журналисти, работещи по високи професионални стандарти (най-често в страните с високо ниво на свободата на словото). В голямата част от случаите, когато нишката би могла все пак да бъде проследена, това не пречи на основните заподозрени (най-често в лицето на Кремъл) категорично да отричат каквато и да било съпричастност. По време на среща с Ангела Меркел в началото на май 2017 г. в Сочи Путин заяви: „Никога не се месим в политическите дейности или процеси на други държави.“¹ Пак тогава Меркел на свой ред заключи, че дезинформацията е част от хибридната война, част от военната доктрина на Русия.

Настоящият текст се съсредоточава върху прилаганите мерки от Русия именно защото те представляват непосредствена и най-голяма заплаха пред развитието на ЕС, без това да означава, че центърът на подобни действия по правило е свързан винаги и единствено с Москва. Данните за това, което се случва по-време на кампанията „брексит“, сочат намеса от страна и на други сили, например САЩ. В други чести случаи генераторът на дезинформационни заплахи са влиятелни ислямистки сайтове.

Дезинформационните войни не са ново явление, те са част от невоенни действия по време на световните войни. Такива военни действия биват водени от различни центрове и с различни цели. В науката обаче се прави разграничение между тази дезинформация и смисъла, който се влага в понятието в съветски контекст. С термина „дезинформация“, използван в Съветския съюз, са се описвали провеждани т. нар. активни мероприятия (R. Shultz & R. Godson, *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy* Washington, 1984, с. 195). Целта на тези „активни мероприятия“ е набор от открити и подривни действия, които целят „установяване на влияние върху политиките на друго правителство, подриване на доверието към неговите лидери и институции, намеса във взаимоотношенията с други нации, както и дискредитиране и отслабване на силите на правителствени и неправителствени опоненти“ (Пак там, с. 193). Според Кънингам този термин се използва за обозначаване на „измислени новини или доклади, които са „посявани“ в информационните потоци/системи на неприятелски страни с цел тяхното отслабване или дестабилизиране“ (Cunningham, S., *The Idea of Propaganda: A Reconstruction*, Westport, 2002, с. 67). Повечето изследователи и експерти споделят мнението, че целта на дезинформацията е да манипулира хора или групи от хора, като ги накара да повярват в правдивостта на дадено съобщение и в резултат да предприемат действия в интерес на страната, която е отговорна за създаването на неистината. Терминът „дезинформация“ е ясно описан и в докладите на КГБ: „Стратегическата дезинформация подкрепя изпълнението на държавни задачи и е насочена към подвеждане на врага относно ключови въпроси за държавната политика, военноикономическото със-

¹ http://www.dnevnik.bg/sviat/2017/05/03/2964329_merkel_hibridnata_voina_e_chast_ot_voennata_doktrina.

тояние [на страната] и научно-техническите постижения на Съветския съюз.“ (R. Shultz & R. Godson, *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy* Washington, 1984, с. 37) Разбира се, подобни практики са се използвали и се използват от почти всички световни сили и в този смисъл СССР не е изключение. Следва също така да се посочи, че хибридните действия на Русия в днешно време не са идентични с онези от епохата на студената война. Голямата разлика е в техния огромен мащаб и значително нарасналият обем. Нови са и провеждането на хибридни операции и използването на икономически средства за натиск и шантаж над определени правителства. В наши дни руските действия изглеждат в много по-малка степен чисто идеологически мотивирани, сравнено с времето на студената война, когато определящото гледище за света зад „желязната завеса“ се базира на марксистко-ленинската философия. В крайна сметка днес Русия и светът са много по-тясно свързани на различни нива, включително и чрез своите граждани и икономики, и съответно и проникването е много по-лесно осъществяващо се като процес. Ключовата причина за това е в средата, в която интернет, новинарските канали и най-вече социалните медии имат определящо влияние. Алгоритъмът, на базата на който функционират социалните медии, позволява споделяне на една фалшива или изкривена новина, често и пълна лъжа, хиляди и десетки хиляди пъти преди да бъде опровергана или някой да си направи труда да провери нейната истинност.

Когато говорим за дезинформационни войни, техните конкретни проявления и основните „бойни полета“, е важно да бъде определена целта на подобни процеси. Как се провеждат подобни „бойни действия“, откога се засилват и кои са жертвите в днешни дни? Целта е чрез дезинформация по различни комуникационни канали и най-вече през социалните медии да бъдат отслабени и дестабилизирани определени държави. Използват се съществуващи противоречия, създават се изкуствени нови, мултиплицират се откровено лъжливи съобщения, най-често насочени към определена личност, политическа група/партия или правителство. Друга стратегия включва разпространяването на огромен обем напълно противоречащи си съобщения с цел да се убеди аудиторията, че има толкова много версии за едно и също събитие или факт, че е невъзможно да се установи каква е пълната истина. По този начин в крайна сметка в едни „размътени“ води се цели насаждане на недоверие, което да отслаби волята на обществото да се съпротивлява или противопоставя. На други места, като балтийските държави и бившия СССР, свързаната с Русия дезинформация действа, за да създава паника и да принуждава правителствата да влизат в първосигнални и контрапродуктивни отговори, които подпомагат целите на Кремъл в региона. По този начин се подменя дневният ред на съответните власти и те често биват принуждавани да следват събитията, вместо да могат да ги изпреварват и сами да ги структурират.

Пропагандата с център Кремъл не измисля нови формули, просто бива много точно адаптирана за средата и целите на конкретния случай. По правило тя е евроскептична, антиинституционална, антигражданска и проруска, сочат данните от наскоро проведеното изследване „Антидемократичната пропаганда в България“ („Антидемократичната пропаганда в България“, Фондация за хуманитарни и социални изследвания – София, 2017). Пропагандата твърди, че „ЕС е враг на Европа. Европа загива заради това, че е обединена“. По правило се работи с „черно-бяла“ методология, интерпретацията на сложни процеси се опростява, веднага се очертават ролите на „добрия“ и „лошия“. Това прави генерирания наратив лесно смилаем и готов за бързо мултиплициране сред не-

критични към информацията, недобре образовани и лесно поддаващи се на манипулация потребители. В този порядък от разбирания настойчиво се прокарва тезата, че „Русия е жертва на агресия от страна на Запада“. Въпреки това Русия се въздига, а руските военни акции са миротворчески. Например в България евроскептичната пропаганда за четирите години е нараснала 16 пъти (2013 г. – 109 статии; 2016 г. – 1841 статии). От 2014 г. нататък, когато започва реалният ръст на евроскептичното говорене, възходите и пиковите се ръководят по международния и най-вече по руския политически календар. Анексирането на Крим е вододелът, който поставя нова фаза както по отношение на интензитета, така и по отношение на мащаба от чисто географска гледна точка.

Основен стратегически инструментариум в превръщането на Русия в изключително ефективна сила при формирането на удобен наратив относно действителността в определени страни са два информационни канала: телевизионният канал *Russia today* и мрежата от онлайн изданията *Sputnik news*. По груби изчисления на експерти финансирането на тези средства за информация от страна на държавата е около 1 милиард евро. Чрез руските медии се информира почти цялото руското население (за 85% от руснаците това е основен източник на информация, докато едва 5% се информират предимно от чужди медии, *Russia's information war Propaganda or counter-propaganda?, Briefing of the European Parliament, October 2016*). Те са и ключов канал за информация и за голям брой граждани извън пределите на страната, не само в бившите съветски републики, но и по целия свят. Този процес се подпомага от факта, че *Russia today* излъчва на английски, испански, арабски, докато свързаните със *Sputnik* сайтовете стигат до 34 страни на 30 езика, в т.ч. и почти всички езици на бившите републики. Страниците на тези информационни канали в социалните медии имат харесвания/последователи в *Twitter* и *Facebook*, които възлизат на милиони (над 3 милиона за *Sputnik* сайтовете и над 15 милиона за *RT*). Също така някои от държавноконтролираните медии търсят различни форми на сътрудничество със западни медии. Така например притурката, посветена на Русия (*Russia Beyond the Headlines*), излиза в 22 страни на 16 езика, стигайки до около 32 милиона читатели, появявайки се в публикации на *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *The Daily Telegraph*, *Le Figaro*, *Süddeutsche Zeitung*, *El País* и *Le Soir*. Като се добави и дейността на хиляди „тролове“, излизащи от фабриките за „тролове“ на Русия, става ясно с колко многопластово и силно поразяващо оръдие на дезинформационни войни борави Кремъл. (*EU strategic communications with a view to counteracting propaganda. In-depth analysis of Policy Department, Directorate-General for External Policies, EP, 2016*)

В центъра на атаката на дезинформационните битки са важни ключови страни за стабилността в Европа и ЕС, имащи пряко отношение към начина, по който ще се развива европейският проект. Наред с Франция най-сериозните удари напоследък понася Германия, включително и в контекста на предстоящите избори. Любопитен пример в тази връзка е станалият емблематичен случай „Лиза“. Фалшивата история на Лиза в Германия от януари 2016 г. често се цитира като учебнически пример за модерните информационни способности на Москва. Става въпрос за 13-годишно руско-германско момиче, за което медиите на руски език твърдят, че е отвлечено и изнасилено от бежанец от арабски произход в Берлин. След това тези руски „информации“ много бързо започват да се разпространяват от основните медии в Германия и в други страни. „Новината“ влиза в обращение мълниеносно, преди местните власти да успеят да реагират

и да имат достатъчно време да изяснят достоверността на случилото се. И когато историята в крайна сметка бива анализирана и опровергана, срещу Берлин последват обвинения в репортаж на Канал 1, основен руски телевизионен канал и главен източник на новини за много германци от руски произход, че нещата се потуляват, че полицията иска да защитава само бежанците, за да не се нанасят щети върху имиджа на канцлера Ангела Меркел скоро след събитията в новогодишната нощ в Кьолн. В този контекст руският външен министър Сергей Лавров заявява, че инцидентът „е потуляван дълго време по всякакви причини“, по време на пресконференция², и то в момент, в който вече е потвърдена неистинността на събитието. Разпространението на фалшивата новина става и причина да започнат протести в Германия от антиимигрантски групировки и руски германци. Те са подкрепени от десни радикали и от симпатизанти на „Алтернатива за Германия“ (AfD) са и насочени към канцлера Меркел, срещу която се отправят призови за оставка. На свой ред министърът на външните работи на Германия Франк-Валтер Щайнмайер реагира по необичайно остър начин на изказването на руския си колега. Според Щайнмайер случаят „Лиза“ се използва като политическа пропаганда, с цел постигане на определени цели.

Също така внимание заслужава и начинът, по който се представят канцлерът Ангела Меркел и страната в някои телевизионни предавания на *RT* напоследък. Ако човек следи редовно контролираните от Кремъл телевизии, ще има възможност да чува наратив за страна, наречена „Германия“, която обаче е алтернативна като облик и няма много общо с днешна Германия. В алтернативната Германия няма свобода на словото, германските власти репресират граждани, в случай че протестират публично срещу мигранти, помощта на германската подкрепа за натовското присъствие в Балтийско море цели бъдеща успешна „атака срещу Ленинград“, германското правителство подкрепя неонацизма в Украйна, както и развитието на ядрени оръжия пак там.

Срещу този арсенал въпрос от особена важност е какво стои от другата страна на барикадата. На какви нива и как се противодейства? На първо място следва да се отбележи дейността на институционално ниво в ЕС. Неговото създаване е в резултат на решение на Европейския съвет от март 2015 г. в отговор на загрижеността на европейските лидери за нарастващия брой дезинформационни кампании от страна на Кремъл. Така през есента на 2015 г. е създадена оперативна група за стратегически комуникации *East StratCom Team* към върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, Европейска служба за външна дейност (ЕСВД). Този отдел функционира повече от година и половина и в неговия екип към настоящия момент са включени общо 11 експерти, които притежават необходима подготовка, в т.ч. и отлични познания по руски език. Финансирането му идва от бюджета на ЕСВД.

Неговите цели са:

- ефективна комуникация и популяризиране на европейските политики спрямо страните от т. нар. Източно партньорство;
- подобряване на цялостната медийна среда в страните от „Източно партньорство“ и страните членки;
- подобряване на капацитета на ЕС да прогнозира и дава адекватен отговор на дезинформационни дейности, предприети от външни играчи.

² <http://foreignpolicy.com/2017/03/01/why-is-finland-able-to-fend-off-putins-information-war>.

Основният продукт от дейността на този екип е седмичният бюлетин „Дезинформационен преглед“, в който са публикувани идентифицирани прокремълски текущи фалшиви истории. В допълнение, *East StratCom Team* поддържа и профили в социалните медии (@EUvsDisinfo и *EU vs Disinformation*), чрез които достига до своята аудитория. Основните резултати, които се постигат в тази връзка, са доста ограничени и броят на читателите на изготвяните справки, макар и нарастващ, все още е твърде ограничен (30 000 абонати, 26 000 последователи в *Twitter* и около 16 000 във *Facebook*). Причината освен ограничения човешкия ресурс е и твърде лимитираният финансов капацитет на *East StratCom Team* за заплащане на труда на служителите. След дълга полемика в контекста на изборите през 2017 г. (в Холандия, Франция и Германия) бюджетът на отдела временно е удвоен, но ресурсът все още е крайно недостатъчен, особено в контекста на огромната финансова помощ от страна на Кремъл. В допълнение, екипът на *StratCom* е подпомаган от доброволци в страните членки.

Освен противодействието от страна на Брюксел част от страните членки предприемат отделни действия или набор от мерки на национално ниво с различно ниво на успеваемост и ефективност. Сред тях безспорно най-добрият опит е този на Финландия. В основата на успешния подход и резултатното използване на различни по обхват и насоченост инструменти са силното публично образование в страната, като и дългата история на балансиране във взаимоотношенията с Русия. Не без значение е и фактът, че Финландия е хомогенна страна с 5,4 милиона души население. Обичайно тя е сред първите в класациите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за качество на живот и по правило на челните места в класациите на „Трансперънси интернешънал“ според индекса за най-малко корупция. От огромно значение се оказва и фактът, че Хелзинки смело и категорично артикулира проблема като съществен. Президентът Саули Нинисто дефинира като съществена опасността от дезинформационните войни в страната и заявява, че е дълг на всеки гражданин да се противопостави на случващото се. На тази база Финландия започва да разработва своя ясна стратегия за обезоръжаване на координираната пропаганда и дезинформация. Особен принос има и наемането от страна на властите във Финландия на Джед Уилард, директор на центъра „Франклин Рузвелт“ в Харвард (понастоящем нает и от шведското правителство) като консултант на правителството да подпомогне създаването на публична програма по дипломация, чрез която да се разбират и идентифицират фалшивите новини, да се анализира как те се разпространяват и каква би могла да бъде контрапропагандата. Уилард съветва управляващите в Хелзинки: „...най-добрият начин да се отговаря е не толкова като се коригира информацията, а като предлагате собствен позитивен наратив и като се придържате към него.“³ През януари 2016 г. кабинетът назначава 100 държавни служители в програмата на различни нива на финландското правителство със задачата да идентифицират и осмислят разпространението на дезинформация, изпълнявайки стратегията на Уилард. Наред с това във Финландия действа и специален център за високи постижения за хибридната война (такива звена функционират още и в Латвия и Естония, съответно *Latvia's Strategic Communications Center of Excellence* и *Estonia's Cyber Center of Excellence*). Комбинацията от широко разпространено критическо мислене сред финландците и единен правителствен отговор изгражда силна защита срещу съгласуваните

³ <http://foreignpolicy.com/2017/03/01/why-is-finland-able-to-fend-off-putins-information-war>.

външни опити да се изкриви реалността и да се подкопае вярата в институциите. Хелзинки има болезнен опит в отношенията си с Русия, тъй като е трябвало да минава през война и през анексиране, а в по-близко време са десетилетията от епохата на студената война. В този смисъл Финландия има трезво разбиране на реалните мотиви на Кремъл. Помага и това, че страната все пак не е основна мишена на Русия, когато става въпрос за подкопаване на европейската цялост, каквито са Франция и Германия. Трябва да се отбележи и че във Финландия липсва компактно руски говорещо население.

Не такъв е случаят обаче, когато става дума за страни като Естония, Латвия, Литва и извън ЕС – Украйна и Грузия. Проруските медии, в т.ч. и държавният Канал 1, достигат до огромен брой домакинства на територията на бившия СССР. В балтийските държави, където има големи руски говорещи малцинства, опитите да се спрат или забранят руските телевизии, уебсайтове или журналисти обикновено изострят отношенията с местните руски общности и дават още повече материал на поддържаните от Кремъл пропаганда и дезинформация. Да се отговаря на подобни тактики може да доведе до обратен ефект и създава риск да се копира наративът на Кремъл. Наред с тези страни, в които живеят големи руски малцинства, лесни жертви са и държави със слаби правосъдни системи, с високи нива на корупция и традиционни позитивни нагласи към Русия, например България.

Като цяло, за да бъде ефективно противодействието срещу дезинформационните войни, е необходимо да бъдат отчитани редица първостепенни и второстепенни фактори, както и систематично да бъде прилаган набор от адекватни мерки. На централно ниво безспорно са необходими увеличаване и подобряване на капацитета на *East StratCom Team*, включително човешки и финансов, засилване на приноса към работата на националните правителства и по-добра координация на същите тези правителства с отдела в Брюксел. Препоръчителни са изготвянето на обща стратегия, съдържаща ясни препоръки за ефективно противодействие от страна на националните власти, и налагане и прилагане на обща терминология.

По отношение на възможностите за противодействие на национално ниво безспорно първата и най-важна стъпка са назоваването на проблема и признаването на потенциалното или вече съществуващо въздействие от страна на външни подривни сили. Ключово би било и съставянето на единна национална стратегия в тази връзка при отчитане на съществуващите специфики в съответната страна. Необходимо е и създаването на национални структури, които подобно на *East StratCom* екипа да действат целенасочено и в сътрудничество със службата в Брюксел. От особена важност са възстановяването и/или засилването на доверието в институциите и подобряването на имунната демократична система. Ключова роля би имало също така и подобряването на изследователската работа и мониторинга над начина, по който протичат дезинформационните войни, и техниките, които се прилагат в тази връзка. Това би създало условия изследователите и изследователските екипи да разширят и адаптират по-добре своя инструментариум. Създаването на култура, която да налага като стандарт правилото да се проверяват източникът на информация и достоверността на разпространяваното съобщение или новина, не само сред журналистите, но и сред отделните граждани също би имало значим принос. Тази мярка е пряко свързана и с подобряване на дигиталната култура, както и културата за работа със социални медии в частност. Практиката показва, че жертвите на „тролски“ атаки често се нуждаят от допълнителна подкрепа и по-на-

деждна защита. В този смисъл разработването на защитни механизми за тези жертви също е важен компонент от възможните стратегии на противодействие.

Друг набор от мерки, които следва да бъдат приложени, засяга сферата на медиите. И тук действително усилията трябва да бъдат много активно насочвани и в тях следва да се ангажират не само институции (национални и европейски), но и отделните граждани. Ключова е прозрачността по отношение на собствеността на медиите. Наличието на надеждни механизми за проследяване пътя на парите и на финансирането на определени медии, публикации и новини ще създаде условия за по-ефективното „разобличаване“ на поръчителите и свързаните с тях външни и вътрешни сили. Необходима е подкрепа за обучаването на работещите в медиите журналисти и експерти. Създаването на фондове, подкрепящи независимата журналистика, също би имало определящо значение и би дало свобода за много повече и по-адекватни журналистически разследвания. Те биха могли да бъдат от особена полза и в допълнителна подкрепа за изследователската работа. Не на последно място по важност са и работата на неправителствения сектор, както и ролята на ИТ компаниите в противодействие на дезинформацията. Само и единствено по този начин, чрез прилагането на ясна стратегия, съставена от серия от мерки на национално ниво и на ниво „Брюксел“, противодействието на дезинформационните войни няма да е ефективно единствено в отделни, изолирани битки и в конкретни държави, а би имало цялостен и устойчив успех.

БИБЛИОГРАФИЯ

- „Антидемократичната пропаганда в България“. Фондация за хуманитарни и социални изследвания, С., 2017 г. [„Anti-demokratichnata propaganda v Bulgaria“, Fondatcia za huamanitarni i socialni izsledvania. Sofia 2017].
- Cunningham, S., The Idea of Propaganda: A Reconstruction, Westport, 2002.
- Shultz, R. & R. Godson, Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy. Washington, 1984.
- “The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain”, Peter van Ham. Clingendael Report, November 2015.
- “Russia's information war Propaganda or counter-propaganda?”, Briefing of the European Parliament, October 2016.
- “EU strategic communications with a view to counteracting propaganda”. In-depth analysis of Policy Department, Directorate-General for External Policies, EP, 2016.
- “How Russian Propaganda Portrays European Leaders”, František Vrabel and Jakub Janda. Kremlin Watch Report, June 2016.
- “Mixed Messages and Signs of Hope from Central & Eastern Europe”. GLOBSEC Trends 2017. Globsec Policy Institute.

Раздел втори
Последни развития в Европейския съюз –
пътят напред

Part II
Recent Developments in the European Union –
the Road Ahead

IS MIGRATION EUROPE’S DEATH THREAT? MIGRATION POLICIES NEGATIVELY IMPACT EUROPEAN UNION’S LEGITIMACY

***Asst. Prof. Vihar Georgiev, PhD
European Studies Department, Sofia University “St.Kliment Ohridski***

Abstract:

The increasing trend of migration to the European Union (EU) Member States has given rise to asymmetric political and social effects produced by the presence of immigrants in the EU and the resulting wave of populist, extreme right-wing parties and movements. This paper studies the impact of the current migration crisis on the legitimacy of the EU and its institutions. The EU appears engulfed in a migration governance crisis. The paper argues that current approaches for moderating the migration crisis have undermined the legitimacy of the EU and its political institutions. New space is opening for opportunistic division based on ethnicity and/or nationality in the EU. The paper then proposes a new research agenda for interdisciplinary studies of European migration policies.

Keywords: *Legitimacy, Immigration policy, Migration crisis, Institutions, European Union*

JEL Classification code: F55 - International Institutional Arrangements

Introduction

The EU is engulfed in a migration crisis due to the significant and sustained increase of migration flows since 2015. While there are different perspectives on the causality and magnitude of the crisis, the inadequacy of EU’s migration policies has been used as a mobilization strategy for far-right and Eurosceptic parties throughout Europe and beyond. This paper provides an assessment of the EU’s institutional response to the migration crisis based on a comprehensive theoretical framework linking institutional vectors to outcomes in input, throughput and output legitimacy. The first section of this paper presents the assessment framework, applying insights on legitimacy, the demoi-cracy model, and the operationalization of the notions of policy success and failure. The second section applies the assessment framework to the institutional vectors of four EU institutions during the Euro-crisis: the European Council, the Council of the European Union, the European Parliament, and the European Commission. Results on input, throughput, and output legitimacy are summarized and presented in aggregate. The Conclusion outlines specific venues for further investigation and research based on the key findings.

Theoretical background and analytical framework

Legitimacy and legitimation are usually problematized in the discussion about the democratic deficit of the European Union, its institutions and policies (Majone 1998, Follesdal & Hix 2006, Beetham & Lord 2014, Piattoni 2015). Schmidt (2013) and Piattoni (2015) provide a detailed review of recent studies of the problem of legitimacy and legitimation of the European Union. The different perspectives have actually little in common, outside of the division of input and output legitimacy as proposed by Scharpf (1970) and further developed in and Scharpf (2009). In addition to input and output legitimacy, Wimmel (2009) and Schmidt (2013) introduce the notion of throughput legitimacy that should be judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU's governance processes along with their inclusiveness and openness to consultation with the people. Significant psychological research supports the claim that those authorities that exercise their authority openly and inclusively are more likely to be viewed as legitimate and to have their decisions accepted (Tyler 2006:380). This perspective is particularly important for the qualitative assessment of the institutional dynamics of the migration crisis presented in this paper.

It can be concluded that legitimacy processes not only help explain institutionalization and stability, but also help explain deinstitutionalization and change in institutions and institutional fields (Stryker 2000:180). Therefore, for the purposes of this paper, legitimacy is construed as immediate and tacit agreement, ensuring doxic submission to the established order (Bourdieu, Wacquant & Farage 1994:14–16).

Cheneval & Schimmelfennig (2013) suggest that any assessment of the EU's democratic order must be based on the balance between, and interaction of, the political rights of individuals and those of the democratically constituted statespeoples. This two-dimensional model is further developed systematically in Cheneval et al. (2015). The two dimensions are differentiated by the instruments used in the integration process – a vertical dimension, which represents the supranational, multi-level regulation, and horizontal dimension, which represents the co-ordination and approximation of national policies and legislative frameworks.

Table 1. Vertical and horizontal dimensions of the democracy model¹

	Vertical dimension	Horizontal dimension
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Supranational legislation • Harmonized common policies 	
Principles	<ul style="list-style-type: none"> • Equal representation and legislative rights of citizens and statespeoples • Common political values 	<ul style="list-style-type: none"> • Mutual recognition • Non-discrimination
Transfer of powers	<ul style="list-style-type: none"> • From the demoi to the supranational level 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal, transnational transfers (if required) • Overlapping powers
Interaction	<ul style="list-style-type: none"> • Across national and supranational levels 	<ul style="list-style-type: none"> • Across Member States
Key players	<ul style="list-style-type: none"> • Legislators, representative actors, judiciary 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulators, executive actors, local government
Objectives	<ul style="list-style-type: none"> • Output-oriented 	<ul style="list-style-type: none"> • Process-oriented: coordination of national policies

Based on the review of relevant academic literature, the following assumptions are made in order to outline the analytical framework of this paper:

¹ Adapted from Cheneval et al (2015) and Hooghe & Marks (2001).

- The democratic deficit reveals itself as a field of contention of the transfer of more powers from Member States to the European Union. There are no procedural and/or substantive instruments for interest representation and intermediation similar to the parliamentary democracy at national level;

- Legitimacy and legitimation processes not only help explain institutionalization and stability, but also deinstitutionalization and change in institutions and institutional fields;

- Throughput and output legitimacy significantly impact the perception of democratic deficit of the European Union and its institutions;

- A comprehensive assessment of the EU's democratic order and its transformation should be based on the balance between, and interaction of, the political rights of European citizens and of the democratically constituted European demoi.

But how can actual policy interventions in a particular policy domain be assessed within the proposed qualitative analytical framework of demoi-cracy? In order to operationalize input, throughput and output of the institutional vectors of EU institutions during the migration crisis, a framework for assessing policy (and its perceived success or failure) is needed.

McConnell (2010) has developed a comprehensive assessment framework designed to capture the bundles of outcomes or impacts that indicate how successful or unsuccessful a policy has been. In this framework, a qualitative assessment is made across a spectrum of Success, Resilient Success, Conflicted Success, Precarious Success, and Failure, which relate to Strong positive, Positive, Mixed or neutral, Negative and Strong negative impact on legitimacy. McConnell (2010) outlines three cases where there may be particular tensions across the three types of legitimacy. First, throughput legitimacy is no guarantee of output legitimacy. Policymaking without sufficient checks and balances is prone to producing flawed policies because goals and/or instruments have not been refined in order to produce workable policies through incremental bargaining. Second, the strive for input legitimacy sometimes necessitates policy output that leave much to be desired in terms of tackling the actual policy problems. Third, output legitimacy does not always result in political success, i.e. it may not lead to (subsequent) input legitimacy.

The proposed framework is suitable for evaluating policymaking as a resultant vector of the institutional vectors of EU institutions. However, in the next section a more detailed approach will be used, studying separate institutional vectors of the EU institutions in order to capture their specific contribution to input, throughput and output legitimacy of both the European Union and its migration-related policies. This exercise is particularly relevant for the scholars and decision-makers interested in the functioning of the high-level institutional model of EU governance and its relation to the already discussed notions of democratic deficit and legitimacy of the Union and its institutions.

Examining the impact of the migration crisis on the legitimacy of the EU and its institutions

This section implements the proposed qualitative assessment framework developed in the previous section in order to evaluate the potential impact of the institutional vectors of decision-making EU institutions during the current migration crisis on the legitimacy of the European Union.

The analysis has many limitations. The institutional vectors of four institutions are taken into account – the European Council, the Council of the European Union, the European Parliament, and the European Commission. The role of the European Court of Justice is not considered, given the specificity of its functions and the limited impact it has had on the migration crisis so far².

The time frame of the analysis is set between January 2013 and December 2016. Only major policy developments and events that can be defined as crisis response of the four EU institutions during this period are taken into consideration. The analysis is focused on the vertical dimension of democracy, i.e. within the legal framework of the EU Treaties, and excludes classic forms of intergovernmental cooperation and policy coordination. The input of the analysis relies heavily on existing academic research on the institutional responses to the migration crisis and the so-called poly-crisis (typically including the Euro-crisis, the migration crisis and in some versions – the political and security crisis in Ukraine), and is based on publicly available information obtained through desktop research.

The key findings for input, throughput and output legitimacy are presented in aggregate for all institutions due to limitation of space.

Input legitimacy

The following main findings are reached in the relationship of input legitimacy of EU institutions in the context of the migration crisis:

- The central role of the European Council in the EU's governance system is a systematic obstacle to finding European solutions due to the invocation of national interests;
- Throughout the early stages of development of the migration crisis, the European Commission has performed more as a technocratic structure in support of the European Council's deliberations, rather than the institution with the capacity to set the political agenda of the EU;
- The participation of the European Parliament in the decision-making process during the migration crisis has been of particular importance for the perceived overall input legitimacy of the relevant crisis mitigation policies.

Throughput legitimacy

The summarized findings on the throughput legitimacy of EU institutions in the area of migration policy are as follows:

- European Council is emerging as the de facto decision maker on migration;
- A repeating pattern during the last few years of the crisis has been the use of the so-called "mini-summits", typically organized by one or few Member States prior to a European Council meeting and aiming to predefine the outcome of that meeting;
- The Council of the EU has witnessed a surge of informal inter-institutional negotiation practices that seem to decrease the transparency of the decision-making process and the accountability of Member States' representatives;

² However, the ECJ rulings are considered to have generally constrained the executive branch of Member States governments in the area of migration policy.

- Germany (often working together with France) has been able to dominate the decision making process in the Council through potential threats to block certain decisions during the migration crisis;

- The European Commission did not have a well-developed system of consultation and data exchange with stakeholders and was somewhat caught by surprise by the migration crisis;

- Most of the legislative proposals³ were developed by the Commission without a proper impact assessment. Typically, the Commission did not explain this procedural omission;

- The European Parliament has complained about the lack of sufficient transparency and accountability on migration budget spending provided by the Commission;

- The EP delivered its most wide-ranging and comprehensive policy document on the migration crisis in April 2016⁴. In the resolution, the MEPs delivered their assessment of the status of migration policy implementation and impending challenges. The EP provided a number of recommendations and proposals that aimed to improve the EU policy throughput.

- Migration policies affect the development and implementation of other EU policies (economic and social policy, security, human rights, and international relations), and are dependent on the formulation of those policies. Therefore, migration policies often serve multiple policy objectives, which also explains some of the mixed outcomes (Czaika & De Haas 2013).

Output legitimacy

The key findings on the output legitimacy of EU institutions are detailed below:

- The migration crisis is continuing. Italy has been seeing an increase in arrivals since 2015, reaching a peak at the end of March 2017. The figures indicate a 85% increase in arrivals when comparing the first quarters of 2015 (10,165) and 2016 (18,777), and additional 29% rise in numbers of arrivals in the first three months of 2017 with the total of 24,292 migrants registered as of 31st March 2017. Since the implementation of the EU-Turkey Agreement in March 2016, the number of migrants and refugees stranded in Greece increased by 46% and currently stands at 62,215⁵. The persistently uneven distribution of such a multidimensional and growing burden leaves the European multilevel system of asylum and migration governance in a fragile and precarious state;

- Human lives continue to be lost in the Mediterranean in the process of migration to the EU. 1,089 persons were declared dead or missing in 2017, while 5,098 were reported to be dead/missing in 2016⁶.

- The so-called “urgent” measures taken by FRONTEX during the migration crisis appear to have had limited success. The current status of border security in the EU remains precarious. A number of serious challenges remain: the widening of the surveillance areas, the growing need for and the extension of search and rescue operations, the lack of facilities to receive and accommodate thousands of persons over a short time, the lack of expertise to detect non-

³ With the exception of the Proposal for Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly skilled employment and the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the use of the Entry/Exit System (EES).

⁴ See *supra*, n. 41.

⁵ Migration Flows to Europe - 2017 Quarterly Overview – March. IOM, 2017.

⁶ Data from <http://missingmigrants.iom.int> (accessed online on 1st May 2017).

typical travel documents, difficulties in addressing fraudulent declarations of nationality or age, and non-systematic entry of fingerprints to the Eurodac;

- The EU's migration policy-making process in itself has remained fragmented and lacks coherence;

- The European Commission failed to react properly to obvious implementation deficits of some Member States in the fields of border security and asylum protection;

- Member States managed to find new “venues” where they could pursue their preferred control and security-oriented policy without much interference from newly empowered supranational EU institutions;

- Recent efforts to propose comprehensive reform of the Dublin system have stalled. Some Member States have practically boycotted their relocation commitments. Member States have formally pledged 28,713 places for relocation. However, only 5,413 persons from Italy and 12,490 persons from Greece have been relocated (corresponding to 62% of the total pledged). 80,352 places out of the total 160,000 places are still not pledged by the Member States;

- The public opinion in Member States remains sceptical on the increased flow of migrants. In 22 Member States, majorities of respondents have a negative feeling about the immigration of people from outside the EU, with more than eight in ten respondents holding this view in Czech Republic (82%), Estonia (81%), Latvia (83%), and Hungary (81%). However, the majority of respondents (69%) prefer a common EU policy on migration;

- The outcome of the Brexit referendum in the United Kingdom might have been influenced by output legitimacy concerns in the area of EU migration policy (Goodwin and Heath 2016);

- The perception of output legitimacy during the migration crisis contributes to internal divisions among Member States and undermines the citizens' support for the European project.

Conclusions

This paper has demonstrated the usability of the theoretical framework of input, throughput and output legitimacy as applied to EU's migration policies, based on reviewing the institutional vectors of four EU institutions in the period January 2013 – December 2016. The main findings indicate that these institutional vectors in the case of EU migration policies have been problematic. This is particularly the case with throughput and output legitimacy of the EU's institutional response to the migration crisis. The institutional vectors of the European Council and the Council of the EU on migration appear very disquieting, given the trend for the invocation of national interests in a zero-sum game setting. Further research is needed on the implicit and strategic power grab of the European Council on migration and other policies.

The paper also provides a framework for assessing the legitimacy of the EU and its institutions through detailed analysis on institutional vectors for integrated and interdependent EU policies. Additional research is needed on the interactions of the migration crisis with the Euro-crisis (after 2008), and the so-called Brexit (the invocation of Article 50 TEU by the United Kingdom). The negative impact of the EU's institutional response to the migration

crisis on the legitimacy of the Union can and should be investigated in more detail in multi-disciplinary studies, including insights from political science, international relations, sociology, anthropology and other relevant fields.

BIBLIOGRAPHY

- Beetham, D., & Lord, C. (2014). *Legitimacy and the European Union*. Routledge.
- Bourdieu, P., Wacquant, L. J., & Farage, S. (1994). Rethinking the state: Genesis and structure of the bureaucratic field. *Sociological theory*, 12, 1–1.
- Cheneval, F. and Schimmelfennig, F. (2013) 'The case for democracy in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 51(2): 334–50.
- Cheneval, F., Lavenex, S. & Schimmelfennig F. (2015) Democracy in the European Union: principles, institutions, policies. *Journal of European Public Policy*, Volume 22, Issue 1, 2015.
- Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562.
- Goodwin, M. J., & Heath, O. (2016). The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result. *The Political Quarterly*, 87(3), 323–332.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers (EIoP)*, 5(11).
- Majone, G. (1998). Europe's 'democratic deficit': The question of standards. *European Law Journal*, 4(1), 5–28.
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(03), 345–362.
- Piattoni, S. (2015). 7 Institutional innovations and EU legitimacy after the crisis. Steven Rosefielde and Bruno Dallago, *Transformation and Crisis in Russia, Ukraine, Central and Eastern Europe: Challenges and Prospects*, London: Routledge.
- Scharpf, F.W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1(02), 173–204.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22.
- Stryker, R. (2000), "Legitimacy processes as institutional politics: Implications for theory and research in the sociology of organizations", in *Research in the Sociology of Organizations*, Volume 17, pp. 179 – 223.
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annu. Rev. Psychol.*, 57, 375–400.
- Wimmel, A. (2009). Theorizing the democratic legitimacy of European governance: a labyrinth with no exit?. *European Integration*, 31(2), 181–199.

PROTECTION OF UNACCOMPANIED CHILDREN IN MIGRANT CRISIS – TEST FOR THE EUROPEAN UNION

*Assoc. Prof. Jovan Andonovski, PhD
Faculty of Law, Goce Delcev University*

Abstract:

The European Union failed to protect the migrants and to provide special protection and care for unaccompanied and separated children during the massive migrant flows in Europe. Despite the EU and other international regulations, EU as a whole and some member states failed to establish and put in practice quality standards, referral mechanisms and standardized procedures in the reception and care of migrant and asylum seeking children, including with regard to the individual best interest determination, assistance and support for victims of violence, child-sensitive hearings and interviews. Also, it is more than obvious that there is no effective and efficient guardianship services for unaccompanied and separated children migrants and refugees. The aim of this paper is not only to elaborate the legal frame and the past experience in this regard, but also to provide some new ideas and prospects for improvement of the child protection and finding solutions for the children, families, societies and states.

Keywords: *unaccompanied children, migration, EU, legislation, guardianship*

JEL Classification code: K3 – K36

Introduction

Migration is not a new thing – it is known historically that people have always had migratory lifestyles. There is enough evidence that people have moved from far away places to inhabit new areas. In more recent years, such as the Industrial Revolution period (1843–1939), over 50 million people left Europe for the USA, Canada, Argentina, Australia, New Zealand and South Africa. Many of them left to escape the poverty and periodic crop failures in Europe.

The concept is very similar today. In fact, people find it easier to move because of the availability of efficient transport, way-finding technology, improved communications, media, and information, even though new policies, laws and controls in entry points are much more rigorous than ever before.

What is human migration? If looking for a definition, you will find dozen. The most simple and comprehensive one defines migration as the movement of people from one place

in the world to another for the purpose of taking up permanent or semi-permanent residence, usually across a political boundary. There are many types of migration: internal, external, emigration, immigration, population transfer, impelled migration, chain migration, return migration, seasonal migration, etc. People who migrate are defined as emigrants, immigrants, refugees, internally displaced persons, illegal migrants, human trafficking, or undocumented immigrants.

Why do people migrate? Human beings are rational. They consider the advantages and disadvantages of staying vs. moving and other factors like distance, costs, travel time, transportation, terrain, barriers, culture etc. What causes the migration? In theory, we differentiate between the so-called push and pull factors (King, 2012, p.12; Aronowitz, 2009, p.14). Push factors relate to reasons for emigrating (leaving a place) because of a difficulty (war, food shortage, flood, poverty, unemployment, etc). Pull factors are related to reasons for immigrating (moving into a place) because of something desirable (better climate, work, food, freedom, peace, democracy, etc.).

What is a migrant crisis? Since the beginning of 2014, over 1 million people have arrived at European Union (EU) borders, through irregular channels, fleeing conflict and violence at home or in search of a better life abroad. This migration surge is the largest and most challenging that Europe has faced since the World War II. The lack of an adequate response by EU has left hundreds of thousands of people, refugees and migrants increasingly vulnerable. What does vulnerability mean regarding migration? The United Nations defines the migrant as any person who is moving across an international border or within a state away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person's legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is¹. A refugee is an individual who "owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinion, is outside of the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it" (Convention relating to the Status of Refugees, UNHCR, 1951). Amongst the migrants and refugees, there are significant numbers of vulnerable people: unaccompanied and separated children, female, old, disabled, victims of trafficking. Children are not excluded from difficulties facing the long journey.

Unaccompanied and separated children – definition and legal frame

Child migration encompasses many different categories including dependent (travelling with family members) and child migrants who travel without parents or guardians. The latter are legally defined as "unaccompanied" or "separated". In the context of migration to the European Union, an "unaccompanied minor", as defined by Directive 2011/95/UE, refers to a minor who arrives on the territory of a European Union Member State unaccompanied by an adult responsible or who is left unaccompanied after he or she has entered the territory of the Member State (Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council, 2011). There is also one other category of children, who arrive with an adult but the relationship to

¹ *Glossary on Migration*, IOM, 2004, <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>.

that adult is uncertain, such as in cases of teenage or child marriage. These children have been described as “accompanied non-accompanied” (Schwarz, “Minor refugees and the German system of protection and best interest determination”, Presentation at IOM Nuremberg, 2016).

There are broad differences in international, European and national definitions of children travelling alone. For example, according to the UN Convention on the Rights of the Child, “child” is defined as “...every human being below the age of eighteen years” (Convention on the Rights of the Child).

Same or very similar definitions provide the European Union asylum instruments, which instead of “child”, refer to the notion “minor” and define it as “a third-country national or stateless person below the age of 18 years old” (Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council). Regarding the “unaccompanied children”, also called “unaccompanied minors”, the most accepted and inclusive definition is the one deriving from the General Comment no. 6 on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, according to which, “unaccompanied children are children as defined in article 1 of the Convention on the Rights of the Child, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so” (General Comment no.6, Convention on the Rights of the Child, 2005). In the same document, “separated children” are defined as: children, as defined in article 1 of the CRC, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary caregiver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members”.

There are significant differences between Member States with respect to national definitions regarding the age limit and whether or not the children are unaccompanied. In some Member States, information about the unaccompanied children in process of data collection includes all those who claim they are unaccompanied children, before an age assessment has confirmed this, whereas other Member States only count those recognized as such by competent authority.

Problems and challenges

Children and youths do migrate. Whether between or within countries and whether accompanied by their relatives or not, they become a recognized part of today’s global migration. The migration of children is considered as a new area of concern and focus. Unaccompanied children are entitled to international protection under international human rights law, international refugee law, international humanitarian law, various regional instruments, and EU law as well. It is essential that they are provided with effective protection and assistance in a systematic, comprehensive and integrated way. Obligations deriving from the Convention on the Rights of the Child vis-a-vis unaccompanied and separated children include the obligation to develop national legislation, establish administrative structures, carry out research and data compilation and provide proper training. There are many problems and challenges when it comes to unaccompanied and separated children. The main concerns for the governments and international organizations are: reception and integration in the country of destination, health and resettlement-related activities, return and reintegration in the country of origin or a third country, family tracing and reunification, etc.

Regarding the migration of children, the following principles must be respected: non-discrimination, best interest of the child, life and full development, family unity, evolving capacities, participation and confidentiality. These principles derive from the Convention on the Rights of the Child. States shall respect and ensure rights for children set out in the Convention to all children in their jurisdiction without discrimination, including the asylum-seeking, refugee and migrant children, irrespective of their nationality, immigration status or statelessness. Many articles of the CRC are related to ensuring the maximum development of the child (health, adequate standard of living, education, leisure and play). This also means that children should be protected from violence and exploitation. In addition, the Convention states that all efforts should be made to return an unaccompanied or separated child to his or her parents except where further separation is necessary for the best interest of the child. The receiving states must respect the principle of non-refoulement: it must not return a child to a country where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm to the child. As for the principle of participation, the views of the children should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child. Last but not least, all information received in relation to an unaccompanied or separated child should be protected, consistent with the obligation to protect the child's rights, including the right to privacy.

From another point of view, there are also some other issues which are of great importance. For example, data collection, double counting, immigration detention, age assessment and return. There are significant differences in the way data is collected and identification of unaccompanied and separated children occurs. Many countries differ in the way they collect and publish their statistics. This also leads to the problem of double counting. Data on unaccompanied and separated children is aggregated at the European Union level. This process inevitably produces double counting of unaccompanied and separated children and produces "missing" children. In addition, this means that a large number of people who were counted when they arrived in the European Union (e.g. Greece) were counted again when entering the EU for the second time through another country (e.g. Croatia or Hungary). The problem with the "missing" children migrants deserves extra attention. In general, across European Union Member States, there is no consistency in the definition of "missing" children. Only half of the EU Member States hold statistics of this category of children. It is also a matter of concern whether this data is comparable or systematically collected. Only few EU Member States have specific legal or procedural regulations on missing migrant children (Austria, Finland, Ireland and Romania)². One of the main challenges of the European Union remains the fact that there is no cross-border system with a mandate to trace the "missing" children.

Immigration detention refers to an established practice by some Member States and governments to detain refugees, asylum-seekers and other migrants in institutional facilities. Fourteen Member States adopt detention measures for unaccompanied and separated children or for those whose age is disputed. This means that the authorities have legal opportunity to put detention in practice³.

Last but not least, one of the key challenges is the return policy of the EU Member States. There is lack of official data on voluntary and forced returns of unaccompanied and separated

² European Commission (2013). Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics. Publication Office on the EU, Luxembourg.

³ Medland, Pavlou, Darbishire, Anderica, Kubiak, Balson and Lani (2015). *The Uncounted*. www.globaldetentionproject.org/the-uncounted-the-detention-of-migrants-and-asylum-seekers-in-europe

children, and there is no consistent data regarding the outcomes of children who have been returned by EU Member States. In March 2016, the Treaty between EU and Turkey came into force, allowing all new irregular migrants to be returned to Turkey (Official Journal of the EU, Agreement between the EU and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization). However, under newly adopted Greek legislation, children and vulnerable groups cannot be returned.

There are great challenges in relation to two particular issues: first, the best interest of the child and second, the guardianship. The best interest of the child is a primary consideration in all actions concerning children, including the search for short and long-term solutions (art. 3, CRC). This principle, must be respected during all stages of the displacement, it must be documented in preparation of any decision fundamentally impacting on the unaccompanied or separated child's life. This determination requires a clear and comprehensive assessment of the child's identity, including his or her nationality, upbringing, ethnic, cultural and linguistic background, particular vulnerabilities and protection needs.

The appointment of competent guardians as expeditiously as possible is a key to ensure respect for the best interest of unaccompanied or separated children. This means that the states and organizations working on this issue should work on behalf of these children and represent the best interest of the children including the asylum procedures or administrative or judicial proceedings which means that the guardians should also be legal representatives of the unaccompanied or separated children. The "legal guardian" has no proper definition in international law because its precise definition, function and manner of appointment varies from jurisdiction to jurisdiction⁴. The main characteristics of the function include, inter alia: a designated individual or competent entity that under relevant national legislation has been formally assigned responsibility for the child and is vested with the legal right and responsibility to make decision in the place of parents, in full consultation with the child. The "legal guardian" should have relevant knowledge of children's issues, an ability to work directly with children and an understanding of any special and cultural needs of the children to be entrusted to them so as to ensure that the interest of the child is safeguarded and that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are appropriately covered. The main problem in protecting the best interest of the unaccompanied or separated children via the legal guardians is the lack of adequate people who have appropriate training and professional support in this regard since the overall role and responsibility of the legal guardian is to ensure that the rights of the child are protected.

Recommendations and conclusions

In order to list several recommendations and to propose solutions, it is very important to give several answers on a few remaining questions. It is important to highlight that immigration rules are not the same in every EU country. This is because most EU countries have both EU rules and their own national rules. Since 1999 the EU has been developing a Common Immigration Policy for Europe. The EU Member States have agreed that the EU should have

⁴ International Committee of the Red Cross (2004). Inter Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, Geneva, p. 47.

common or EU-wide immigration and visa rules that will be valid all across the EU. The common rules include: entry and residence conditions for migrants, procedures for issuing long-term visas and residence permits, the rights of migrants living legally in an EU country, tackling irregular migration and unauthorized residence, fight against human trafficking, agreements on readmission of citizens returning to their own countries and incentives and support for EU Member States to promote the integration of migrants. The common measures include: EU-wide rules that allow citizens of countries outside the EU to work or study in an EU country, EU-wide rules that allow citizens of countries outside the EU to bring their families to live with them and/or to become long-term residents, and shared visa policies that enable non-EU citizens to travel freely for up to 3 months within Europe's single travel zone – Schengen Area. It is important to emphasize that some EU Member States do not apply EU-wide rules related to immigration: Denmark, Ireland and UK. Also, each EU Member State alone decides on the following: the total number of migrants that can be admitted to the country to look for work, all final decisions on migrant applications, rules on long-term visas and conditions to obtain residence and work permits when no EU-wide rules have been adopted.

There is EU legislation on asylum, immigration and trafficking in human beings that include specific provisions on the protection of unaccompanied children. For example, on asylum, there is a so-called Dublin Regulation, Temporary Protection Directive, Qualification Directive, Reception Conditions Directive, Asylum Procedures Directive, etc. The aim of this legislation is to ensure representation of the unaccompanied children, place them with the adult relatives, with a foster family, in accommodation centres with special provisions for minors or in other suitable accommodation. Also, the aim of the listed legislation is to attempt to trace the unaccompanied children family members as quickly as possible, to ensure appropriate training for people working with this vulnerable group. Last but not least, the goal of the legislation is to take due action of family unity, welfare and social development of the unaccompanied children as well as their safety – all in accordance with the principle of the best interest of the child.

From immigration perspective, EU also has a wide legislative palette: the Return Directive and the Schengen Borders Code. The aim of this legislation is to consider unaccompanied children as being children first, before being migrants. The legislative acts allow the admission of parents or grandparents of unaccompanied children refugees for the purpose of family reunification. Prior to deciding on the return of unaccompanied children, the legislation obliges to provide assistance by appropriate bodies other than the authorities enforcing return. Also, the legislation states that the authorities should be ensured that the unaccompanied child will be returned to a member of his/her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the country of return. Therefore, if necessary, the authorities should extend the period for voluntary departure, taking into account school attendance and the existence of other family and social ties. Pending return ensures that the family unity is maintained, emergency healthcare is provided, minors have access to the basic education system during their stay and special needs of vulnerable persons are taken into account. Last but not least, unaccompanied children shall only be detained as a measure of last resort and for as short period of time as possible in institutions that take into account the needs of persons of their age.

Regarding trafficking in human beings, EU's legislation is composed of Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and Directive

on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography. The goal of these Directives is to consider all children as particularly vulnerable and respect the best interest of the child in all actions. Also, the legislation guarantees special measures for prevention as well as for assistance and support based on individual assessment of the child's circumstances, needs and views in order to find a durable solution. Next, the legislation establishes an obligation for the authorities to appoint guardian or representative for unaccompanied children victims of human trafficking or victims of sexual abuse/exploitation. It is important to note that the standards of the EU Charter of Fundamental Rights and of the UN Convention on the Rights of the Child dictate all EU actions concerning unaccompanied children.

One may conclude that the European Union has a proper legislation. But there are many practical problems and challenges. There are many challenges with the first step/contact which is reception and care of migrant and asylum seeking children, as well as with unaccompanied children. There is a need of promoting quality standards, referral mechanisms and standardized procedures in this process including with regard to the individual best interest determination, assistance and support for victims of violence, child-sensitive hearings and interviews. EU Member States should ensure that age assessment procedures are dignified, multi-disciplinary and apply the principle of benefit of doubt according to the scientific reliability of the methods used. EU Member States must promote effective guardianship services for unaccompanied children oriented at the best interest of the child and quality standards as well as training, supervision and monitoring of guardianship services. EU should define minimum quality standards for guardianship services for unaccompanied children and ensure that a guardianship institution is in place that is oriented at the best interest of the child and provides effective support, supervision and monitoring of guardians with special care for cases where guardianship is given to an unaccompanied child's sibling. EU should provide training for officials and professionals working with and for the unaccompanied children, including multi-disciplinary training on the proper EU and UN legislation. Training should prepare professionals and officials to better help and support children by understanding sources of risk and resilience, signs of exploitation and trafficking, and social determinants of health. EU should work more on cross-border cooperation on transnational child protection cases with the objective to identify and implement a durable solution in the best interest of the child, including continuity of care and longer-term follow up in the case of return. EU should cease the detention of unaccompanied children for immigration related matters including for purposes of determining migration status or due to their parents' immigration status. EU should develop a model for monitoring of the situation and the human rights of migrant and asylum seeking children with a mandate to promote and support the implementation of international standards in this area.

To sum up, the EU should adopt some extra legislation with special attention to unaccompanied and separated children migrants. EU should promote quality standards and standardized procedures for the EU and national institutions dealing with unaccompanied and separated children on a move. Also, EU should ensure access to services and social integration, in particular through effective guardianship. Also, EU should enhance the cooperation across regions and between countries of origin and destination as well as cooperation between EU Member States. Last but not least, EU should pay more attention on capacity building, knowledge and allocation of resources.

BIBLIOGRAPHY

- International organization for migration. Key migration terms – <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migrant>
- Convention and Protocol relating to the status of refugees, 1951 – <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32013R0604>
- Schwarz, U. (2016) *Minor refugees and the German system of protection and best interest determination*, Presentation at IOM Nuremberg.
- Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD Thirty-ninth session 17 May – 3 June 2005 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>
- European Commission, (2013). *Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics*, Publication Office on the EU, Luxembourg.
- Global Detention Project and Access Info Europe, 2015 – THE UNCOUNTED: The Detention of Migrants and Asylum Seekers in Europe, www.globaldetentionproject.org/the-uncounted-the-detention-of-migrants-and-asylum-seekers-in-europe
- Official Journal of the EU, *Agreement between the EU and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization*. Available from [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?iru=CELEX:22014A0507\(01\)](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?iru=CELEX:22014A0507(01))
- International Committee of the Red Cross, (2004) *Inter Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Geneva, p. 47.

МОБИЛНОСТ И ЕВРОПЕЙСКА ГРАЖДАНСТВЕНОСТ: ИСТОРИИ ОТ СОФИЯ

Д-р Илдико Отова
Център за миграционни изследвания (CERMES), НБУ

Резюме. Текстът си поставя за цел да проследи връзката между мобилността и конструирането на европейското гражданство. Изхождайки от факта, че концепцията за мобилността е дълбоко залегнала в идеята за Европейския съюз, и стъпвайки на базата на емпиричен материал, текстът анализира конструирането на европейска идентичност сред мобилни граждани, избрали да живеят в София. Особен акцент е поставен върху предефинирането на класическото разбиране за гражданство, обвързващо индивида с националната държава, като е предложен аналитичен вход през концепцията за гражданска активност и граждански ангажимент, отиващи отвъд границите на националното публично пространство.

Ключови думи: мобилност, гражданственост, гражданска активност, публично пространство, Европейски съюз

JEL класификация **F55**

Какво е Европейският съюз?

Ето отговора на един германец доброволец в България:

*Аз съм истински фен на идеята „Европейски съюз“ и смятам, че това, което правим тук днес, е част от нея. Хората имат нужда и националността няма значение. Ние сме група от германци, италианци, българи... Всички сме студенти, хората имат нужда от помощ и ние решихме да помогнем. Това е!*¹

Мобилност, активност, солидарност – това е триадата на днешния убеден европеец.

Настоящият текст се опитва да проследи връзката между мобилността и европейската гражданственост. Работната хипотеза на изследването е, че така връзка съществува и именно мобилността се оказва един от основите елементи за изграждането на европейска идентичност, а оттам – и на европейска гражданственост. Подходите в анализа са както дедуктивни, така и индуктивни. От една страна, направен е опит за тестване на определени теоретични схеми в контекста на София. От друга – направено е теоретич-

¹ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/06/22/2328607_iop_dobrovolec_chiito_jivot_niama_da_e_sushtiat_sled.

но обобщение на теренна работа, което включва 15 полустандартизирани интервюта с граждани на европейски държави в периода 2012–2017 г. Конструирането на терена е основано на случаен подбор на граждани на държави, членки на ЕС, като целта е да се обхване максимално богат набор от представители както по отношение на страните на произход, така и на социалните роли и позиции. В процеса на теренното изследване от изключителна полза са вече изградени контакти с респондентите, както и ефектът на снежната топка, или ако използвам миграционна теория, тази на мрежите. Тъй като методологията на собственото изследване е качествена, за целите на текста са използвани и цитирани, и такива, основани на количествени методи. Анализът не претендира за изчерпателност, но трасира пътя за по-нататъшни търсения по отношение на връзката мобилност–гражданственост в контекста на актуалната обстановка в ЕС, при която все повече се чуват гласове за завръщане към националното.

Мобилността и Европейският съюз

Концепцията за мобилността е дълбоко залегнала в идеята на Европейския съюз. Тя има основополагащо значение за създаването му, но също така и дълбоки последици за неговото развитие. Свободното движение на хора е една от четирите основните свободи наред със свободното движение на стоки, капитали и услуги. Още с Римските договори се предоставя правото на свободно придвижване на работниците и техните семейства. Впоследствие чрез вторичното законодателство то се разпростира и спрямо други физически лица, чиито статут и права не се базират единствено на икономическата им функция в обществото. Кулминация в това развитие е приемането на Договора за Европейския съюз, с който се въвежда концепцията за европейско гражданство, което включва както икономически, така и известни политически права.

Свободното движение може да се разглежда основно в няколко периода: преди присъединяването на държавите от Източна Европа, непосредствено след него, периода на финансовата и икономическата криза след 2009 г. Де факто мобилността преди разширяванията от 2004 и 2007 г. според много изследователи остава малка като мащаби (Benthon and Pertovic, 2013). Тя е по-скоро регионална – между държави, които имат исторически или друг тип установени връзки. След разширяванията се оформя една малко по-сериозна вълна на мобилност от Изток на Запад. Въпреки че още с първото разширяване държавите от старите страни членки започват да изразяват сериозни притеснения, че ще бъдат „залети“ от вълни източноевропейци, това остава по-скоро далеч от реалността. Следващият период е свързан с промените, които настъпват в мобилността вследствие на икономическата криза.

Многократно изразяваните позиции на лидери на европейски държави, свързани със стремеж за ограничаване на мобилността, дават повод на европейските институции да преповторят убедеността си, че свободното движение остава една от основните свободи и трябва да се разглежда като мотор за икономическото, а и не само, развитие на Европейския съюз.

Европейски граждани в София

Бих искала да обърна една приета традиция и да започна не с теорията, а с няколко примера на мобилни европейци, избрали да живеят в София. Този подход би позволил открояването на конкретните примери, които по-късно ще бъдат доказани от теоретичния анализ.

М. и Д. са млада двойка... европейци. Тя е молдовка. Той – французин. Пътищата им се пресичат в София. М. избрала да завърши тук магистърска степен по политология и международни отношения. Д. дошъл в България, за да си почине от интензивна осемгодишна кариера в рекламния бизнес и за да се забавлява. М. и Д. идват от различни „светове“. Тя е родена в тоталитарна комунистическа Молдова, той – в демократична Франция, в семейство на убедени комунисти. Това не им пречи днес да споделят един общ свят и в личен, и в не дотам личен план. Чувстват се европейци, макар че всеки от тях осмисля по различен начин този факт. Преди да дойде в България, М. е учила в Румъния и има двойно гражданство. Румънското, което е и европейско, за нея е „удобство“. Казва, че се чувства първо молдовка и след това европейка. Д. от своя стана също разглежда европейското гражданство като удобство, но не се чувства французин, а гражданин на света. *Планетата е моят дом и искам да се чувствам навсякъде у дома*, казва той. Убедени са, че да си гражданин означава преди всичко да си активен. М. често взима участие в различни публични дискусии, дебати и събития и не спира да се вълнува от локални и глобални каузи. Макар че идват от толкова различни градове – Лил и Балти, – от толкова различни държави и системи, М. и Д. носят у себе си усещането на едно ново поколение европейци. Чувстват се у дома там, където са изградили комфортен живот за себе си, където имат подходяща среда, където могат спокойно да правят това, което им допада, където имат перспектива да се развиват. Днес, години след срещата ми с тях, те живеят в Лил, Франция. Д. наскоро издаде първия си научнофантастичен роман. Действието в него се развива в София. Мобилни в живота, в идентичността, в избора си – това е едно поколение европейци, което живее готово винаги да тръгне на път. Не между „тук“ и „там“. А между „сега“ и много други възможни „там“.

Л. е англичанин, роден в малко градче в близост до Бирмингам. Голяма част от живота му минава на път. Работата му като ски-инструктор го изпраща всяка зима в различен курорт в Италия, Швейцария, Франция, Германия... България. Когато се отказва от ските, става учител по английски език в София и вече седем години живее тук. Разговорът ни започва с въпрос, който той ми отправя: *Аз мигрант ли съм?* Към края сам намира отговора: *По-скоро съм пътешественик. Мързелив пътешественик, защото се задържах твърде дълго тук*. Загубен някъде по средата между това да е англичанин и българин, решава да не е нито едно от двете. Софиянец и европеец. Така степенува идентичностите си. Макар че се определя за аполитичен, Л. се опитва да променя обществото, в което живее. Заедно с приятели е започнал инициатива, която цели да обедини хората, харесващи екстремните спортове, около различни културни, арт и благотворителни дейности, подкрепящи деца със специални потребности.

Е. е всичко друго, но не и типичният „Еразъм“. Студент по социология и политически науки, активен и запален синдикалист, той идва в София отначало за един семестър, но по-късно решава да запише и магистърска степен. Е. за разлика от повечето си колеги „Еразъм“ има мисия, която отива отвъд партитата и безгрижния студентски

живот. Още с идването си в България, не знаейки и дума български, се свързва с една от младежките анархистки организации в София. Около година по-късно той говори за тях като за свои другари. За него „борбата“ за един по-справедлив и различен свят е отвъд границите и той заявява, че ще я води, намирайки се където и да било по света. През месеците в София успява да постигне една малка промяна. Заедно със своите другари успява да спечели битка с управата на Студентски град и Софийския университет и да отвоюва едно изоставено пространство за студентски клуб. В продължение на много седмици младежите ремонтираха пространството със собствения си доброволен труд и средства, промениха градинката около него и създадоха едно публично пространство, алтернатива на всичко онова, в което се е превърнал Студентски град. Студентският клуб предлага читалня, пространство за учене, дебати и интелектуални търсения, за разговори и обсъждане, в които се ражда публичното. Когато Е. си тръгна от София, беше доволен, че е изпълнил мисията си да не бъде типичен „Еразъм“ и е спомогнал с труда и идеите си за изграждането на това публично пространство. Днес той дели времето си между Франция и Словакия, като не е изоставил своята синдикална дейност.

С И. се запознахме случайно в софийска галерия и се разбрахме да се видим, за да ми разкаже историята на своята мобилност и защо се чувства най-вече европейка. Родена е в малко градче в Южна Италия, на 18 заминава да следва в Рим. По-късно прави докторат по политически науки в Париж, но истинската ѝ страст е фотографията. Дълги години работи за неправителствена организация, която се бори за правата на имигрантите в Италия. Обикаля центровете за задържане и запечатва историите на „нелегалните“ имигранти. Има едно правило: никога да не снима лицата им. Казва ми, че това е колкото творчески, толкова и човешки избор – знае, че това, което най-много би продало снимките ѝ, са сълзите в очите на децата, мъката, изписана по лицата на хората, но по никакъв начин не иска да печели от болката и страданието... В един момент именно те ѝ идват в повече и се мести в Лисабон, където започва работа като фоторепортер. Среща обаче любовта в лицето на българка и днес прекарва по-голямата част от времето си в София заради своята партньорка. Но не престава да пътува – родителите ѝ са в Берлин, голяма част от приятелите ѝ е в Италия, а сърцето и душата ѝ са винаги по път. За последно се видяхме, за да я свържа с приятели доброволци в центровете за бежанци в България. Каза ми, че не може да остане безучастна и ще помага с каквото може.

Тази мозайка от образи на мобилни европейци ми се струва добра отправна точка, за да проследим връзката между мобилност и гражданственост. Една връзка, която на пръв поглед изглежда парадоксална.

Трансформация на разбирането за гражданство

Класическото разбиране за гражданството го обвързва с националната държава. Реално то описва отношението между индивида и политическата общност. В европейски контекст през античността и Средновековието това са били градовете, а с развитието на историята – националните държави. В този смисъл мнозина изследователи поставят знак на равенство между гражданство и националност. Глобализационните процеси обаче отслабват значително тази връзка. Саския Сасен дефинира две в известна степен взаимосвързани условия, водещи до тези процеси. От една страна, това са промените

в позицията, структурите и институционалните особености на националната държава. Второто условие е свързано с появата на множество актьори, групи и общности, които все по-малко се идентифицират с нея (Sassen, 2002: 277). Развитието на технологиите и в частност интернет спомага за оформянето на такъв тип презгранични (*cross-border*) мрежи от индивиди и групи, споделящи общи интереси, които оформят алтернативно разбиране за членство в общност. Това дава основание на редица изследователи да разглеждат възможността за постнационална форма на гражданственост (Saysal, 2004, Jacobson, 1996). Акцентът в това разбиране е появата на нова локация на гражданствеността отвъд пределите на националната държава (Sassen, 2002). Самата Сасен говори по-скоро за денационализиране на някои аспекти на гражданствеността. Позовавайки се на Босняк (Bosniak, 2002), тя предлага четири форми на транснационална гражданственост, сред които е и европейската.

Същевременно все по-активно се налага едно разбиране на гражданството, свързано не толкова с формалното, легитимно членство в националната общност, а с участието и ангажираността. Редица учени посвещават работата си на концептуализирането и изследването на структурите на гражданското общество, което започва да се мисли като неделимо и същностно за демокрацията. Ако се обърнем към XX век, анализът на гражданското общество следва две основни посоки. Първата е по отношение на ролята му във формирането на ценности, норми и идентификации. Гражданското общество е сферата на изграждане на колективни идентичности, които са малко или повече контекстаторни. В този смисъл то има определена структурираща функция. Втората посока е свързана по-скоро с неформалната му страна – изграждането на социални движения, мрежи, инициативи.

Новите технологии позволиха гражданските движения да напуснат пределите на националните държави и да позволят една глобална солидарност между граждани от различни точки на света, формирайки едно глобално публично пространство.

Бернар Ламизе говори за три типа преструктуриране на публичното пространство през последните години. Първият тип преструктуриране е свързан с промените на териториите, следствие на логиките на децентрализация и глобализация.

Политическата медиация на пространството, територията посочва модалностите, според които политическите идентичности се проявяват в пространството под формата на поемането на власт и на разширяването на изразяването на гражданствеността. (Ламизе, 2002: 48)

Територията е пространството, в което дадена политическа идентичност, кореспондираща с определена принадлежност, бива изразявана, но тя е и пространството, в което се демонстрира властта на политическите актьори или институции. Трансформациите на публичното в този смисъл са свързани с преструктурирането на икономическите и политическите власти, с разширяването на пространствата на техния обхват, с все по-голямата мобилност на актьорите и обогатяването на формите и кръговете на гражданствеността.

Вторият тип преструктуриране е свързан с новите технологии и комуникационни практики. Те имат отношение към времето, което безспорно се свива, и към пространството, което се мисли повече като мрежа, отколкото като отделни територии.

Третият тип преструктуриране е пряко свързан с движението на хора.

Миграциите, свързани с търсенето на работа и неравенството в икономическото развитие на различните части на света, обясняват изграждането на нови икономически пространства на търговски обмен и на работнически потоци, които изразяват в международното публично пространство изграждането на нови логик и форми на упражняване на власт, както и на нови политически идентичности и нови форми на принадлежност и социалност. (Ламизе, 2013: 49)

Повече европейци ли са мобилните?

Винсент Кауфман ни припомня, че придвижването в пространството е мобилност тогава, когато е обвързано със социална промяна. Според него една от възможните дефиниции на мобилността е *премествания, носещи промяна в състоянието на актьора и системата* (Kauffmann, 2011).

Въпреки че доста изследвания показват, че мобилността в рамките на ЕС не е непременно свързана с промяна на социалния статус на мобилния гражданин и не води до преки промени в структурата на самия съюз (Kauffmann, 2011: 26), то безспорно води до трансформации в идентичността. Мобилните граждани в много по-голяма степен изграждат европейска идентичност в сравнение с онези граждани, които не са мобилни (Rother and Nebe, 2009). В свое изследване, базирано на значителна извадка, Ротер и Небе доказват не само хипотезата, че мобилните граждани имат по-голяма привързаност към ЕС и неговите ценности, но и че европейската идентичност не противоречи на тази на страната на произход и на страната на пребиваване, а, напротив, се оказва свързваща за тази множествена културна идентификация (Rother and Nebe, 2009: 159). Тези „идеални европейци“ най-често попадат сред жителите на големите силно „европеизирани“ градове.

Собственото ми теренно проучване в София обаче също така валидира тази хипотеза, макар че градът не попада в тази категория. Мнозина от респондентите ми имат силно развита европейска идентичност, като в някои от случаите националната, без значение дали на страната на произход, или на пребиваване, е заменена с градска. Също така в много голяма степен идентичността им на европейски граждани е пречупена през гражданската ангажираност. По-голямата част от респондентите ми е по един или друг начин активно ангажирана с граждански каузи, като те могат да бъдат свързани както със страната/града на пребиваване, или по-конкретно, със София, така и със страната на произход. В някои от случаите тези каузи са отвъд границите на отделните държави и имат европейско или дори глобално измерение.

Да можеш да си тръгнеш, но да продължиш да си активен

Когато говорим за мобилност и гражданска активност, е логично да си зададем въпроса, доколко индивидът, който всеки миг може да си тръгне, е готов да се ангажира граждански.

Дилемата, пред която е поставен освобожденият от мястото човек, Алберт Хиришман определя като „глас или изход“: дали ще издигна глас, за да браня правата си, или просто ще напусна ситуацията. (Hirschman, 1970)

Ето един възможен отговор. Там, където съм, там съм активна, казва млада дама от немски произход, която е избрала да живее в София. Член на зелената партия в родната Германия, един от организаторите на „София прайд“, активист за защита на правата на сексуалните, и не само, малцинства, организатор на прояви срещу неофашистките и дискриминационните практики, непримирим гражданин. Не е категорична къде ще живее следващите години, но е сигурна, че където и да бъде, ще има каузи, които да защитава и да бъде „гражданин“.

Бъдещето на ЕС: мобилност, активност, солидарност

ЕС е уникален по своята същност икономически, политически и социален опит за транснационална регионална интеграция (Recchi and Favell, 2009). Макар че все още сред основните характеристики на държавите е правото да определят кой може да преминава териториалните граници и да бъде допуснат да стане част от въобразената общност на нацията, то именно мобилността е основата, върху която този съюз се изгражда през последните над 60 години.

След бежанската криза и референдума за напускане на Великобритания все повече се говори за втвърдяване на границите и за изграждане на общества от по-затворен тип, като същевременно редица държави членки не приемат напълно посланието за необходимостта от солидарност за справяне с актуалните трудности пред общността.

Започнах този текст с примера за германски студент, който се е включил като доброволец след природно бедствие в България. Самият той артикулира европейската си идентичност чрез ангажираността и солидарността.

Ако Европейският съюз е започнал своето съществуване като обединение на държави, то днес истински обединени са онези граждани, които се чувстват европейци. В контекста на усилващи се гласове за завръщане към националното ролята на тези европейски граждани за опазването на европейския проект ще е все по-решаваща.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Дичев, И. Желанието да тръгнеш, правото да спреш, фондация „Медийна демокрация“, С., 2013 (Dichev, I., Zhelanieto da tragnesh, pravoto da ostanesh, Sofia, Fondatsiya „Mediyna demokratiya“).
- Кръстева, А. От миграция към мобилност, НБУ, С., 2014 (Krasteva, A. (2014), *Ot migratsiya kam mobilnost*, NBU, Sofia).
- Ламизе, Б. (2013), Изменения на гражданствеността, В: Кръстева А. (съст.) (2013) Дигиталният гражданин, С., НБУ. (Lamize, B. (2013), *Izmeneniya na grazhdanstvenostta*, Krasteva, A. (2013), *The Digital citizen*, NBU, Sofia).
- Augé, M. Pour une anthropologie de la mobilité, Payot & Rivages, Paris, 2012.
- Bauböck, R. (1991), Immigration and the boundaries of citizenship, Forschungsbericht/. Research Memorandum No. 280, April 1991.

- Bauböck, R. *Transnational Citizenship*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1994.
- Bauböck, R. (2002), *How Migration transforms citizenship international, multinational and transnational perspectives*, IWE Working Paper No. 24. Feb. 2002.
- Benton, M. & M. Petrovich. *How free is the free movement? Dynamics and drivers of mobility within European Union*, Migration Policy Institute Europe, 2013. Available at <http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPIEurope-FreeMovement-Drivers.pdf>.
- Bosniak, L. *Citizenship Denationalized* (The State of Citizenship Symposium), *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 7: Iss. 2, Article 2, 2000. Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol7/iss2/2>.
- Castells, M. *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*, Wiley-Blackwell, 1996.
- Castells, M. *Toward a Sociology of the Network Society*, *Contemporary Sociology* 29:693–99, 2000.
- Castells M. (2008), *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance*, In *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol 616, *Public Diplomacy in a Changing World*, Mar. 2008 pp. 78–93.
- Falk, R. *The Making of Global Citizenship*, In: Steenbergen, B. (ed) *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, London, 1994.
- Favell, A. *Eurostars and Euro cities. Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Blackwell Publishing, 2008.
- Jacobson, D. *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Brill, 1996.
- Kaufman, V. *Les paradoxes de la mobilité*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008.
- Recchi, E (2009), *The social mobility of mobile Europeans*, In: *Pioneers of European Integration. Citizenship and mobility in the EU*, Recchi, E.&A. Favell (ed) (2009), Edward Elgar, Cheltenham&Northampton.
- Recchi, E.&A. Favell (ed). *Pioneers of European Integration. Citizenship and mobility in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham&Northampton, 2009.
- Rother, N&T. M. Nebe (2009), *More mobile, more European? Free movement and EU identity*. In : *Pioneers of European Integration. Citizenship and mobility in the EU*, Recchi, E.&A. Favell (ed) (2009), Edward Elgar, Cheltenham&Northampton.
- Sassen, S. *Towards Post-National and Denationalized Citizenship*, In: Engin F. Isin&Bryan S. Turner (ed) *Handbook of Citizenship Studies*, SAGE, London, 2002a.
- Sassen, S. *The Reposition in the Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics*. In: *Berkeley Journal of Sociology*, Vol. 46, 2002b.
- Soysal, Y. *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- Soysal, Y. *Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres*, *Theory and Society*, 26 (4): 509–27, 1997.

Раздел трети
България и Румъния –
десет години в Европейския съюз

Part III
Bulgaria and Romania – 10 years in the EU

ДА ПРЕОСМИСЛИМ МЯСТОТО НА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Доц. дпн Калоян Симеонов
Катедра „Европеистика“, Философски факултет,
СУ „Св. Климент Охридски“*

Резюме. *Необходимо е да се преосмисли ролята на България като държава, членка на ЕС. Има няколко причини, поради които сега е правилният момент да се направи това. На 1 януари 2017 г. България чества 10 години от своето членство в ЕС. Може би честване не е най-правилната дума, защото имаше малко събития в страната, които бяха фокусирани върху този въпрос, и дори, което е още по-важното, малко дебати за ефективността и резултатите от това първо десетилетие на членство в ЕС. България ще поеме председателството на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г. Подготовката за председателството вече стартира и тя е в напреднал стадий. През първите шест месеца на 2018 г. ролята на България като държава членка, водеща ротационното председателство, ще бъде много важна не само за страната, но и за целия ЕС. Вече започналите преговори за „брексит“ и дебатът за бъдещето на ЕС са други движещи сили, които провокират дискусии за необходимостта България да преосмисли своето място и роля като държава, членка на ЕС. България следва да ускори своите усилия с цел да стане част от еврозоната, банковия съюз и шенгенското пространство. Страната следва също да играе по-значима роля в процеса на разширяване на ЕС към Западните Балкани.*

Ключови думи: *бъдеще на ЕС, еврозона, банков съюз, шенгенско пространство, Западни Балкани*

JEL *класификация E00*

Увод

На 1 януари 2017 г. се навършиха десет години от членството на България в Европейския съюз (ЕС). Само след по-малко от година предстои и първото българско председателство на Съвета на ЕС. Независимо от това страната все още не е част нито от шенгенското пространство, нито от еврозоната, а перспективите за участие и в двете изглеждат твърде далечни. Всичко това ни дава достатъчно поводи да анализираме и обсъдим къде понастоящем е мястото на България в ЕС. Налице е и друго обстоятелство, което прави този анализ още по-необходим. Европейският съюз не е същият съюз,

към който България се присъедини през 2007 г. Последната икономическа и финансова криза, дълговата и банковите кризи, референдумът в Обединеното кралство през юни 2016 г. за оттегляне от ЕС, настроенията за излизане на Гърция и други държави от еврозоната, бежанските кризи и надигането на националистически настроения промениха и продължават да променят ЕС. Все повече се говори и за ЕС на две и повече скорости, за развитие на ядрото и периферията на ЕС. Необходимо е да се преосмисли и ролята на България в процеса на разширяване на ЕС към Западните Балкани, като страната следва да заеме лидерска позиция по този въпрос сред държавите, членки на ЕС, от Югоизточна Европа. Настоящият доклад се стреми да изследва мястото на България в реформиращия се и променящ се ЕС, като представя и мнение за позицията на страната, която тя да защитава в рамките на тези реформи.

Подготовка и провеждане на първото българско председателство на Съвета на ЕС

Десетте години членство на България в ЕС могат да се сравнят с първите десет години на едно дете, когато то се учи да ходи, да говори, да изразява мнение и да търси своето място в заобикалящия го свят. По същия начин през първото десетилетие от своето членство в ЕС страната се стремеше да направи първите си стъпки като пълноправен член на ЕС, да започне да представя, а след това и да отстоява своите позиции в рамките на процеса на взимане на решения в ЕС, както и по-ясно да дефинира своето място в реформиращия се съюз.

Както посочва и проф. Шикова, изследвайки подготовката за българското председателство на Съвета на ЕС, за България то е като зрелостен изпит точно единадесет години след влизането ни в съюза и на практика ще се явим на първата си матура. Тя отбелязва, че това не е обикновена матура, защото, ако се провалим, няма да има втора сесия наесен, а резултатът ни ще се помни около четиринадесет години, когато се очаква да дойде нашият ред за втори път да председателстваме Съвета на ЕС според ротационния принцип на провеждане на шестмесечните председателства (Шикова, 2012).

В най-задълбочения анализ на ротационните председателства на Съвета на ЕС, публикуван в България от Дипломатическия институт към Министерството на външните работи още през 2012 г., същият автор посочва, че ротационното председателство е „голямо предизвикателство за страната да се утвърди не само като зрял и уверен член на Европейския съюз, но и да демонстрира лидерски, административни и организационни умения, да бъде не само в центъра на събитията, но и да ги планира, предвижда и насочва, да търси и предлага решения, да постига взаимноприемливи компромиси и положителни резултати“ (Шикова, 2012). През първите години на членството в ЕС се учехме да изготвяме позиции и да ги представяме в съвета и другите институции и агенции на ЕС. След това трябваше постепенно да се научим да отстояваме тези позиции, да правим т. нар. коалиции с други държави членки, които имат сходни на нашите становища, да отстояваме тези свои позиции в Съвета на ЕС и да защитаваме българските интереси. Сега обаче ни предстои още по-сериозен тест – да се научим на един наистина „висш пилотаж“, а именно да играем ролята на медиатор и посредник, който има водещата роля при формирането на политиките и решенията в ЕС за период от шест месеца.

Подготовката за ротационното председателство на България на Съвета на ЕС вече започна и е в своя разгар. Българската администрация се обучава на необходимите умения за провеждане на успешно председателство от Генералния съвет на съвета и от други институции и партньори. Опитът от участието в различните формати на Съвета на ЕС, работните групи към него и Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР) през последните години също би следвало да ни помогне да се справим с тази сложна задача. Предприемат се и мерки за организирането и провеждането на събитията в България по време на ротационното председателство, ремонтират се инфраструктурата и сградният фонд, подготвят се дейностите по гарантирането на сигурността и ефективното провеждане на тези събития в България, изработва се и културна програма, която да представи страната ни по най-добрия начин. Но истинският изпит ще настъпи, когато започне българското председателство на 1 януари 2018 г.

Опитът и експертизата, които ще натрупаме по време на българското председателство, трябва да се използват след това, за да може по-лесно да преосмислим мястото си в ЕС и да ускорим реформите, които да ни позволят да се интегрираме още повече в европейските структури и политики, а също така да модернизираме допълнително страната и икономиката си.

Още в рамките на подготовката и провеждането на българското председателство страната следва да използва по най-добрия начин своята роля и контакти, за да лобира за присъединяването си към по-задълбочените форми на интеграция в ЕС, каквито са например еврозоната и шенгенското пространство. Най-добрият метод на лобиране обаче си остава свършената работа – действията и мерките, които сме предприели, за да убедим европейските ни партньори, че не само сме готови за тези по-задълбочени степени на интеграция, но и можем да допринесем за тяхното развитие.

Ускоряване на подготовката за присъединяване към еврозоната

Една от сферите, в които е необходимо да убедим европейските си партньори, че сме не само готови да направим съответните действия, но и на практика да ги реализираме – това са реформите, които следва да ни позволят да се подготвим за присъединяване към еврозоната, за приемането на единната европейска валута и за осъществяването на по-тясна координация на икономическите политики. През настоящата година България отбелязва 20 години от успешното въвеждане на валутния борд в страната, с който българският лев бе фиксиран първоначално към германската марка, а след това – към еврото. Прилагането на този паричен режим, сравнително строгата макроикономическа дисциплина, както и относително ниското равнище на държавния дълг би следвало да подпомогнат страната при нейната подготовка за членство в еврозоната. Но тези политики и мерки не са достатъчни за успешно присъединяване към зоната на единната европейска валута.

Освен номинална конвергенция съгласно маастрихтските критерии е необходимо страната и нейната икономика да покажат и реална конвергенция, както и дългосрочен ангажимент тези политики да продължат да се прилагат и след приобщаването към еврозоната.

Когато говорим за стремежа на България да се присъедини към еврозоната, не може да става дума за някакво реално „преосмисляне“ на това желание на страната, защото подобна стратегическа цел тя си е поставила още в края на преговорния процес за членство в ЕС. През 2004 г. първо в стратегията за развитие на Българската народна банка (БНБ), а след това и в споразумение между Министерски съвет и БНБ бе поставена целта за ускорено присъединяване към еврозоната след членството в ЕС.¹ В управленските програми на правителствата след датата на членство в ЕС също неотменно присъства стратегическата цел за подготовка за присъединяване към еврозоната. Нещо повече, в тези документи се заявява изричното желание режимът на валутен борд и фиксиран курс към еврото да се запазят, докато страната не приеме единната европейска валута.

Успешното прилагане на валутен борд и на рестриктивна парична политика, съчетани с разумна фискална политика, е наистина важно, но не и единствено условие за подготовка за присъединяване към еврозоната. България следва да предприеме по-сериозни, устойчиви и резултатни мерки в редица други политики, за да докаже, че е готова да въведе еврото. На първо място, тя следва да демонстрира възможността за по-тясна координация на своята икономическа политика с политиките в еврозоната, включително в рамките на европейския семестър. Необходимостта от преодоляването на идентифицираните от Европейската комисия макроикономически дисбаланси също показва, че запазването на настоящата макроикономическа стабилност не е достатъчно условие за членство в еврозоната.

За да докажем твърдението, че настоящите успехи в областта на макроикономическата стабилност и номинална конвергенция не са достатъчни за приемането на еврото, ще представим резултатите за България в рамките на прегледа на нейните икономически, фискални и финансови политики, които се осъществяват посредством процедурите на европейския семестър на ЕС.

Всяка година в началото на юли в съответствие с тези процедури Съветът на ЕС одобрява специфични за държавите членки препоръки, които страните трябва да изпълняват през следващите дванадесет до осемнадесет месеца. Подобни препоръки се приемат както за държавите, членки на еврозоната, така и за тези извън нея. Те се одобряват след първоначален задълбочен преглед на Европейската комисия и диалог със съответната държава членка.

Последната препоръка на Съвета на ЕС за България е от 12 юли 2016 г.² и по традиция тя прави преглед на приетите през пролетта на съответната година национална програма за реформи и конвергентна програма на страната.³ В документа на съвета от юли 2016 г. са идентифицирани следните четири специфични препоръки за България, които тя трябва да изпълни:

¹ Вж. Българска народна банка (2004), Стратегия за развитие на Българската народна банка 2004–2009, С., септември 2004 г., както и Министерски съвет и Българска народна банка (2004), Споразумение между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за въвеждане на еврото в Република България, С., ноември 2004 г.

² Настоящият анализ е актуален към края на май 2017 г.

³ За разлика от държавите членки извън еврозоната, които приемат конвергентни програми, държавите, членки на еврозоната, приемат стабилизационни програми, като двата вида програми се доближават като структура и съдържание, но в стабилизационните програми например няма мерки по отношение на паричната политика, тъй като те вече са под контрола на Европейската централна банка, която осъществява тази политика на наднационално ниво в еврозоната.

1. Да постигне годишна фискална корекция, да продължи да подобрява събирането на данъци и да вземе мерки за намаляване на размера на неформалната икономика, включително недекларирания труд.

2. Да приключи анализа на качеството на активите и тестовите за устойчивост на банките, анализа на счетоводния баланс и тестовите за устойчивост на застрахователните предприятия, както и анализа на активите на частните пенсионни фондове.

3. Да подсили и интегрира социалното подпомагане, включително съответните социални услуги, и активните политики по заетостта, по-специално за дългосрочно безработните и за младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение; да увеличи предоставянето на качествено образование на групите в неравностойно положение; да подобри ефективността на системата на здравеопазване; да състави насоки и критерии за определянето на минималната работна заплата и да увеличи обхвата и адекватността на схемата на общия минимален доход.

4. Да реформира правната уредба на несъстоятелността, за да се ускорят процедурите за възстановяване и реструктуриране и да се подобрят ефективността и прозрачността на тези процедури; да увеличи капацитета на съдилищата по отношение на производствата по несъстоятелност и други.⁴

Както се вижда и от специфичните препоръки, отправени към България, те покриват един много широк спектър от политики – фискалната политика, банковия и небанковия финансов сектор, пазара на труда и мерките в областта на несъстоятелността на предприятията. През пролетта на 2017 г. България прие своята актуализирана национална програма за реформи, в която посочва предприетите и планираните мерки, с които да отговори на тези препоръки.⁵

За всяка от специфичните препоръки на Съвета на ЕС в националната програма за реформи се посочват конкретни области на политиката, които се осъществяват с цел отговарянето на тези препоръки. Тези области са придружени със списък от конкретни мерки и действия, като се отчитат както вече реализираните мерки, така и планираните през следващите месеци действия със съответни крайни срокове. За всички мерки и действия се залагат очакваните ефекти (в т.ч. бюджетни ефекти) и ясно определени показатели с текуща и целева стойност, които да измерват постигнатия напредък за отговарянето на специфичните препоръки на Съвета на ЕС.⁶

⁴ Пълният текст на тези специфични препоръки, както и мотивите за тяхното отправяне се съдържат в Препоръка на съвета от 12 юли 2016 г. относно националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на съвета относно програмата за конвергенция на България за 2016 г. (2016/299/08).

⁵ Вж. Министерство на финансите (2017), Европа 2020: Национална програма за реформи, актуализация 2017 г., май 2017 г., София, България.

⁶ На 22 май 2017 г. Европейската комисия публикува своята препоръка към Съвета на ЕС за издаване на препоръка от него относно националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на съвета относно програмата за конвергенция на България за 2016 г. Тя до голяма степен повтаря препоръките на Съвета на ЕС от предходната година, като първата от тях се отнася за фискалната област, втората – за надзора върху финансовия сектор, а третата е в областта на социалната политика, като и в трите проекта на специфични препоръки има нюанси спрямо предходната година. Четвъртата специфична препоръка, която този път Европейската комисия предлага, е за ефективно прилагане на националната стратегия за развитие на сектора „Обществени поръчки“ в България за периода 2014–2020 г. За повече информация вж. European Commission (2017), Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Bulgaria, Brussels, 22.5.2017 COM(2017) 502 final.

Успоредно с националната програма за реформи през пролетта на 2017 г. България прие и своята актуализирана конвергентна програма. Този документ също е част от процедурите на европейския семестър и се приема в изпълнение на правилата, залегнали в Пакта за стабилност и растеж на ЕС. С него България представя основните елементи на националната фискална политика и нейното планирано развитие в средносрочен план.⁷

Докато на България не се налага да преосмисли целта си за присъединяване към еврозоната, тъй като това отдавна е стратегически приоритет на българските правителства, очевидно е необходимо тя да преосмисли пътя и действията, с които се опитва да се подготви да приеме единната европейска валута. Страната следва да предприеме сериозни мерки почти във всички области на фискалната, икономическата и финансовата политика, а също така и в сфери като съдебната реформа. Тя трябва да докаже, че може да приема, прилага и отстоява тези политики и решения не само преди датата на членство в еврозоната, но и след приемането на еврото. България все още не е допусната до валутнокурсния механизъм, който е предпоставка и един от маастрихтските конвергентни критерии за членство в еврозоната (*Exchange Rate Mechanism II – ERM II*), въпреки че за присъединяването към този механизъм няма предварителни и ясно зададени изисквания.⁸

Процесът на присъединяване към еврозоната има силно стратегическо значение за страната, като решението за приемането на единната валута е политическо както от страна на България, така и за държавите, членки на еврозоната, и за Европейската централна банка. Настоящото нежелание на институциите на ЕС и на определени държави членки за приемане на страната в клуба на страните, които са въвели еврото, се обяснява с бавния темп и нерешителността при провеждането на важни икономически и структурни реформи в страната.

Присъединяването на България към еврозоната има и друго важно стратегическо значение. След последната световна икономическа и финансова криза, която започна през 2007–2008 г. и чиито ефекти се усещат до днес, Европейският съюз предприе редица реформи, които имат за задача да променят дизайна и архитектурата на Икономически и паричен съюз на ЕС, в т.ч. и на еврозоната. В допълнение на наднационалната парична политика за държавите, които са приели еврото, целта е за тях да се създадат все по-интегрирани и единни икономически, фискален, финансов и политически съюз в рамките на тази зона. Една част от политиките и реформите се прилага за всички държави, членки на ЕС, но повечето от тях имат преобладаващо влияние или значение само по отношение на държавите членки, които са част от еврозоната. Някои от евентуалните мерки за осъществяването на тези реформи в бъдеще могат да предви-

⁷ За повече информация относно последната конвергентна програма вж. Министерство на финансите (2017), Конвергентна програма (2017–2020), май 2017 г., София, България.

⁸ За повече информация за стратегическите документи на България, които се приемат в рамките на процедурите по европейския семестър и Пакта за стабилност и растеж на ЕС, вж. следната страница на Министерството на финансите: <http://www.minfin.bg/bg/page/864>. За повече информация относно европейския семестър на ЕС и неговите политики и документи вж. следната страница на Европейската комисия: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en. За повече информация относно процедурите за макроикономически дисбаланси на ЕС вж. препратките от следната страница на Европейската комисия за координацията на икономическите и фискалните политики в ЕС: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination_en. На същата страница на Европейската комисия се съдържа и информация за нормативната база и за изпълнението на процедурите на Пакта за стабилност и растеж.

дят дори създаването на специален бюджет за еврозоната, изграждането на финансова институция (трежъри) и установяване на позиция, подобна на министър на финансите на еврозоната, а в по-далечна перспектива не е изключено емитирането и на общи облигации на еврозоната.⁹ Оставайки извън еврозоната, България все повече рискува да стои извън тези и други ключови реформи на Европейския съюз, поради което е и силно желателно тя да ускори своите действия за подготовка за приемане на еврото и за убеждаване на европейските партньори, че тези намерения са сериозни и трайни и че тя ще продължи да следва политики на строга фискална и макроикономическа стабилност, усъвършенстване на финансовия сектор, подобряване на гъвкавостта на пазарите на труда и други.

Участие на България в банковия съюз на ЕС

Една от реформите в Европейския съюз, които бяха предприети след последната глобална икономическа и финансова криза и които засягат предимно еврозоната, е създаването на банковия съюз в ЕС. Участието в банковия съюз е задължително за държавите членки от еврозоната, като на държавите членки извън еврозоната също е предоставена възможност за присъединяване към този съюз. Това може да бъде осъществено посредством механизма на т. нар тясно сътрудничество, което се сключва с Европейската централна банка.

Показателно е, че към момента нито една от настоящите девет държави, членки на ЕС, извън еврозоната не се е присъединила към банковия съюз въпреки правната възможност за това. Една от основните причини е, че членството в банковия съюз за държави членки, които още не са приели еврото, е свързано с редица задължения, като в същото време някои от възможностите, предоставени от участието в еврозоната, не са осъществими. Например държавите членки извън еврозоната ще могат да участват в Надзорния съвет към ЕЦБ, където се подготвят решенията за банковия съюз, но няма да

⁹ За повече информация относно настоящите реформи в областта на Икономически и паричен съюз вж. доклада на петимата председатели на институции на ЕС: доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц (2015), „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015, а така също и съобщението на Европейската комисия за предприетите непосредствено след този доклад мерки и стъпки за завършването на Икономическия и паричен съюз: Европейска комисия (2015), „Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз“, съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейската централна банка, COM(2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г. В края на май 2017 г. Европейската комисия публикува и документ за размисъл за задълбочаването на Икономическия и паричен съюз като част от дебата за бъдещето на Европа: European Commission (2017), „Reflection paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union“, Brussels, 31 May 2017. Дебатът за реформирането на Икономическия и паричен съюз стартира основно през 2012 г., като най-важните документи в тази посока бяха публикувани от Европейската комисия и председателя на Европейския съвет заедно с други председатели на институции на ЕС (документ, известен още като доклада на четиримата председатели): Европейска комисия (2012), „Подобен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище“, съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г., както и European Council (2012), „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

имат право на участие в Управителния съвет на ЕЦБ, където финално ще се утвърждават тези решения. Дори и някоя държава членка да се присъедини предсрочно към банковия съюз (преди членството в еврозоната), тя няма да има достъп до „Европейски стабилизационен механизъм“, който има за задача да подпомага държавите членки на еврозоната в ситуация на финансови затруднения.¹⁰

Банковият съюз на ЕС се състои от няколко стълба, като само един от тях се прилага за всички държави, членки на ЕС – това е Единният наръчник за банкови услуги, т.е. правните норми и законодателните изисквания за осъществяването на банков бизнес във вътрешния пазар на ЕС. Останалите стълбове засега са задължителни единствено за държавите, членки на еврозоната, а възможността за участие в тях и на останалите държави, членки на ЕС, все още не се използва.

Един от най-важните стълбове на банковия съюз е създаването на Единния надзорен механизъм, който функционира от 4 ноември 2014 г. и съгласно който Европейската централна банка осъществява директния надзор над около 130 най-големи и системно важни банкови институции в еврозоната. Тези системни банки представляват около 85% от активите на банките в еврозоната. Европейската централна банка си запазва правото да има финалната дума и за най-важните решения по отношение на останалите няколко хиляди по-малки банки в еврозоната, но за тях директният надзор остава в правомощията на националните надзорни органи.¹¹

Друг важен стълб на банковия съюз е Единният механизъм за реструктуриране, съгласно който държавите, членки на банковия съюз, би следвало да реструктурират своите банкови институции в случай на затруднения или проблеми в тях. При необходимост банките в еврозоната биха могли да се реструктурират и посредством подкрепата от Единния фонд за реструктуриране, който постепенно се създава.

Единният механизъм за реструктуриране е създаден чрез регламент на ЕС, който е допълнен от междуправителствено споразумение за регулиране на въпросите, които не могат да бъдат предмет на правото на ЕС. Интересно е, че това междуправителствено споразумение е подписано освен от всички държави, членки на еврозоната също и от повечето държави членки извън еврозоната, без Обединеното кралство и Швеция. България също е подписала споразумението, което е знак, че тя възнамерява в бъдеще да се присъедини към еврозоната. България все още не е ратифицирала това споразумение.¹²

Банковият съюз на ЕС още не е напълно завършен, като е необходимо да се изгради и единна схема за гарантиране на влоговете в банките. На настоящия етап има само директива за гарантиране на влоговете в банките, която се прилага за националните схеми и която бе актуализирана през 2014 г. Европейската комисия вече отправи законодателно предложение за създаване на единна схема за гарантиране на влоговете в банките, но

¹⁰ За повече информация по отношение на „Европейски стабилизационен механизъм“ вж. неговата официална страница на адрес: <https://www.esm.europa.eu/>.

¹¹ За повече информация относно Единния надзорен механизъм на Европейската централна банка вж. следната официална страница: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>.

¹² Вж. Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to a Single Resolution Fund, Brussels, May 2014. За повече информация по отношение на споразумението и неговото подписване вж. също European Commission (2014), Commissioner Barnier welcomes the Signature of the Intergovernmental Agreement (IGA) on the Single Resolution Fund, Statement, Brussels, 21 May 2014.

не се очаква то да се приеме и да влезе в сила през следващите една-две години.¹³ Необходимо е също така предприемането на мерки не само към по-засилено споделяне на рисковете в банковата система на ЕС, каквото би се осъществило с тази единна схема, но също така и реализирането на действия за по-нататъшно намаляване на рисковете в тази банкова система, като за целта Европейската комисия предложи пакет от пет законодателни акта в края на 2016 г.

Въпреки че банковият съюз на ЕС все още не е напълно завършен, за България би следвало да бъде приоритет нейното присъединяване към този съюз, в т.ч. и преди приемането на еврото, посредством механизма на тясно сътрудничество. Фалитът на четвъртата по големина банка в България през 2014 г. – „Корпоративна търговска банка“ АД – е още едно доказателство, че въпреки някои негативни последици са налице значителни предимства от присъединяването на България към банковия съюз, включително и към Единния надзорен механизъм, осъществяван от Европейската централна банка.

Едно подобно членство в банковия съюз би представлявало своеобразен „банков борд“, чрез който надзорът на по-системно важните банкови институции ще се осъществява със санкцията на независима наднационална институция на ЕС, каквато е ЕЦБ. По този начин към валутния борд от 1997 г. и законодателния борд от 2007 г.¹⁴ ще се прибави и този „банков борд“, който би следвало да има положително отражение за финансовата стабилност и доверието в страната.¹⁵

Позицията на България в дебата за бъдещето на Европа

След референдума в Обединеното кралство за оттегляне от ЕС Европейската комисия публикува на 1 март 2017 г. Бяла книга за бъдещето на Европа.¹⁶ Няколко седмици по-късно в декларацията от тържествената среща на върха на ЕС по случай 60-ата годишнина от подписването на Римските договори, която се състоя на 25 март 2017 г., лидерите на 27 държави, членки на ЕС (настоящите държави членки на съюза без Обединеното кралство), също отправиха своите послания във връзка с дебата за бъдещето

¹³ Законодателното предложение на Европейската комисия за единната схема за гарантиране на влоговете в банките е Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015. Повече информация за това законодателно предложение, както и за мерките за завършването на банковия съюз на ЕС е представена в European Commission (2015) Towards the completion of the Banking Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015, както и в European Commission (2015), A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions, Strasbourg, 24 November 2015.

¹⁴ Под термина „законодателен борд“ авторът има предвид обстоятелството, че след 1 януари 2007 г. България следва да спазва изцяло правото на ЕС с някои малки изключения под формата основно на преходни периоди, които към 2017 г. са напълно изтекли. В допълнение, страната следва не само стриктно да спазва изискванията на правото на ЕС, но и да участва във формирането на новите решения и политики в ЕС, които се прилагат за всички негови държави членки.

¹⁵ За повече информация по отношение на банковия съюз на ЕС вж. Симеонов, К. (2015), Създаване на банков съюз в ЕС, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2015, с. 1–620.

¹⁶ Европейска комисия (2017), Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г.

развитие на ЕС.¹⁷ Европейският парламент, групи от отделни държави, членки на ЕС, национални институции, неправителствени организации, изследователи и анализатори също изразиха своята позиция за сценариите за бъдещето на ЕС. Тези сценарии и дебати показват желанието за преосмисляне на развитието на ЕС. На практика се получи едно малко очаквано развитие – началото на процеса на оттегляне на втората по големина икономика в ЕС, каквато е тази на Обединеното кралство, предизвиква дебат и в известна степен неочаквано единство (поне на този етап) относно необходимостта от обсъждане на проблемите и пътя напред за ЕС. Засега оттеглянето на Обединеното кралство не предизвиква други оттегляния (популярни като ексити), каквито надежди имаха евроскептиците и каквито страхове споделяха еврооптимистите. След като тези обсъждания имат основно значение за преосмислянето на развитието на ЕС, съвсем логично е да проследим и българската позиция по дискутираните сценарии, когато изследваме необходимостта от преосмисляне на членството на България в ЕС.

Съгласно Бялата книга на Европейската комисия петте възможни сценария за развитието на ЕС до 2025 г. са:

- *Сценарий 1. Продължаваме както досега.* Съгласно този сценарий ЕС-27 продължава по поетия път, като се съсредоточава върху изпълнението и усъвършенстването на настоящата програма за реформи. Приоритетите се актуализират редовно, проблемите се решават в хода на възникването им и в съответствие с това се въвежда ново законодателство.

- *Сценарий 2. Остава само единният пазар.* В този сценарий ЕС-27 не може да се договори да прави повече в много области на политиката и съсредоточава във все по-голяма степен усилията си върху задълбочаването на определени ключови аспекти на единния пазар. Липсва обща решителност за съвместна работа в области като миграцията, сигурността и отбраната.

- *Сценарий 3. Тези, които искат да правят повече, правят повече.* При този сценарий ЕС-27 продължава да функционира както днес, но някои държави членки искат да правят повече по общи въпроси, създават се една или няколко „коалиции на желаещите“ да работят заедно в специфични области на политиката. Тези области могат да обхващат политики като отбраната, вътрешната сигурност, данъчното облагане и социалните въпроси.

- *Сценарий 4. Правим по-малко, но по-ефективно.* При реализирането на този сценарий се предполага наличието на консенсус, че е нужно съвместно да се предприемат по-ефективни действия по определени приоритети, а ЕС-27 решава да съсредоточи своето внимание и ограничени ресурси върху по-малък брой области.

- *Сценарий 5. Правим много повече заедно.* При този сценарий се предполага наличието на консенсус, че нито ЕС-27 в сегашния си вид, нито европейските държави поотделно са достатъчно добре подготвени, за да се справят с предизвикателствата на днешния ден, държавите членки решават да споделят повече правомощия и ресурси и да взимат повече решения заедно във всички области.

Европейската комисия разглежда петте сценария включително през призмата на единния пазар и търговията; Икономическия и паричен съюз; Шенген, миграцията и сигурността; външната политика и отбраната; бюджета на ЕС; способността за пости-

¹⁷ Вж. European Council (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 March 2017.

гане на резултати. Тя признава, че тези пет сценария имат илюстративен характер, за да подтикнат към размисъл, като те не са подробни планове или предписания за политиката. Европейската комисия обръща също така внимание, че тези пет сценария се припокриват в много отношения, поради което не са взаимно изключващи се, нито са изчерпателни сами по себе си. В допълнение, тя признава, че крайният резултат несъмнено ще изглежда по различен начин и най-вероятно ще бъде комбинация от характеристиките на представените сценарии.¹⁸

Интересен поглед върху петте сценария ни представя проф. Екарт Щратеншулте. Според него от петте сценария първият и последният са много слабо възможни. Аргументите са, че ако се прилага първият сценарий на статуквото („Продължаваме както досега“), тогава не е необходимо изобщо да се разработват различни сценарии и би се следвало единствено настоящото положение. Последният сценарий („Правим много повече заедно“), макар и желан от някои от по-слабо развитите страни на ЕС, не е възможно да бъде реализиран, тъй като всички държави, членки на ЕС-27, не могат да се движат с една и съща скорост (Stratenschulte, 2017). Вторият сценарий („Остава само единният пазар“) също не изглежда много вероятен, защото на практика той е отстъпление назад, а четвъртият сценарий („Правим по-малко, но по-ефективно“) също не е особено ясно определен и води само до частично решаване на настоящите проблеми. По този начин като най-вероятен се очертава третият сценарий („Тези, които искат да правят повече, правят повече“), като и в настоящия момент ЕС до голяма степен се развива по този начин. Достатъчно е да споменем например изграждането на еврозоната или на шенгенското пространство, в които понастоящем не всички държави, членки на ЕС, участват.

Подобна на тази теза се защитава и от проф. Георги Димитров. Според него „не можем да пропуснем позиционирането на третия вариант в междинната средна позиция на предлагания спектър от алтернативи. От логическа гледна точка той би могъл на еднакво основание да се представи като крайно ляв или крайно десен от предложените пет сценария, но е сложен в средата именно да внушава, че това е визия балансатор между крайности“ (Димитров, 2017).

Ако дебатът за бъдещето на ЕС и участието на България в реформацията на ЕС е наистина събитие, където трябва да преосмислим мястото на нашата страна в ЕС, то може да се каже, че първоначалната дискусия не беше особено ползотворна. Тя съвпадна с предизборния дебат на предсрочните парламентарни избори в страната, които се проведоха само няколко седмици след публикуването на 1 март 2017 г. на Бялата книга на Европейската комисия. Повечето от коментарите на представителите на водещите български партии бяха в посока на отричането на третия сценарий и на нежеланието България да бъде оставена в периферията на ЕС, без да има ясна перспектива, дали и кога би могла да се присъедини към нейното ядро. Дискусиите в страната почти изначално отричаха този сценарий, защото малцина са тези, които вярват, че страната може да се движи на по-висока скорост.¹⁹ Впоследствие повечето от изказаните мнения, включително на представители на официалните институции или на водещи политици

¹⁸ Вж. Европейска комисия (2017), Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г., с. 15.

¹⁹ Една от статиите, които обобщават първоначалните реакции в страната, е „Само три реакции: Европа на няколко скорости обрича България да е периферия“, в. Капитал, 2 март 2017 г.

в страната, бе също почти изцяло в противопоставянето на третия сценарий и нежеланието за разделянето на ЕС на две или повече скорости.

Необходимо е да се подчертае, че в Бялата книга не се използва израз като „ЕС на различни скорости“, думата „скорост/скорости“ също не се среща, а още по-малко думите „ядро“ и „периферия“. Напротив, в заключителното изречение на уводните параграфи към третия сценарий изрично се посочва, че „статутът на останалите държави членки остава непроменен и те запазват възможността си след време да се присъединят към държавите членки, които правят повече“²⁰. Това изречение обаче почти никъде не се цитира в анализите или обсъжданията в България, които са посветени на дебата за бъдещето на ЕС.

Едно от редките по-балансираны изказвания във връзка с дебата за бъдещето на ЕС и мястото на България в него е на проф. Ингрид Шикова. Тя споделя следното: „Като реалист смятам, че сценарий 3 („Тези, които искат да правят повече, правят повече“) е по-скоро неизбежен; като оптимист подкрепям сценарий 5 („Правим много повече заедно“), макар че неговата истинска реализация би изглеждала възможна в доста по-далечно бъдеще.“ (Шикова, 2017)

Авторът на настоящите редове е на мнение, че дебатът за мястото на България в ЕС би следвало да се насочи в една малко по-различна посока. Почти напълно ясно е, че Европейският съюз в една или друга степен ще се ориентира към развитието на две или повече скорости. Това е желанието не само на най-големите държави, членки на ЕС, като Германия, Франция, Италия и Испания, но също и на други държави членки, в т.ч. и на основателки на европейските общности като Нидерландия, Белгия и Люксембург. Най-силните гласове против развитието на подобен сценарий засега идват от страните от т. нар. Вишеградска четворка – Полша, Чехия, Унгария и Словакия, – а България и Румъния, балтийските страни и други им пригласят в една или друга степен.

Но с голяма вероятност може да се очаква, че ЕС ще продължи да се развива като тези, които искат да правят повече, правят повече. Това и в момента е залегнало като възможност в правната рамка на ЕС не само заради еврозоната и Шенгенското споразумение, но и заради правилата на т. нар. засилено сътрудничество, съгласно което определен брой държави членки може да се споразумее да предприеме по-решителни стъпки в определена политика, в случай че останалите държави, членки на съюза, не се противопоставят на това. В тази връзка посоката на стратегически действия и размисли в България не е как да се противопоставим на Европа на две и повече скорости, не е как да се опитаме „да вървим срещу течението“, което най-вероятно ще продължи в същата посока, а да направим усилия основно в няколко направления.

На първо място, следва да оценим дали има такива политики, в които България би могла още отсега да се опита „да влезе на първа скорост“ и да се присъедини към най-тясно интегриращите се държави в определена сфера. Подобни сфери биха могли да бъдат политиките в областта на отбраната и сигурността. България като външна граница на ЕС, която граница е ориентирана в югоизточна посока, следва да се опита да се присъедини към по-тесни инициативи в ЕС в тези сфери.

На следващо място, страната следва да прецени дали на този етап няма да е не само невъзможно и нецелесъобразно, но също така и вредно да се присъедини към някои въз-

²⁰ Вж. Европейска комисия (2017), Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г., с. 20.

можни нови общи инициативи на държавите, членки на ЕС. Ако например определена група държави, членки на ЕС, реши да постигне по-тясна хармонизация в областта на прякото данъчно облагане, България не би трябвало да участва още в началото в една подобна инициатива, тъй като ниските ставки на данък печалба и данък общ доход, както и прилагането на плоския данък в страната следва да се запазят за един по-продължителен период от време, за да насърчат инвестициите и да подпомогнат догонването на българската икономика към развитите икономики в ЕС. Социалните политики и гъвкавостта на пазарите на труда са други области, където за страната е възможно да не е напълно изгодно да се присъединява още в началото на потенциални реформи в тези сфери.

Най-важното направление на обсъждане и преосмисляне на мястото на България в ЕС би следвало да бъде в това, по какъв начин тя да използва евентуалното прилагане на третия сценарий „Тези, които искат да правят повече, правят повече“, за да ускори своите структурни реформи, повечето от които се отлагат във времето. След като страната се присъедини към ЕС, през първите десет години от нейното членство в ЕС тя загуби ритъма на промени, който бе развила в периода преди членството в ЕС, когато само за няколко години България следваше да предприеме мерки и действия, които други държави членки бяха реализирали за няколко десетилетия. След членството в ЕС „умората“ от реформите си каза своето, като институциите и най-вече обществото предпочетоха да се забави ритъмът. Сега страната има нужда от стимул, за да може отново да ускори процеса на реформи, в т.ч. в областта на повишаването на конкурентоспособността на икономиката, насърчаването на науката и изследванията, извършването на промени в съдебната система, както и в сфери като здравеопазването и образованието.

В България през последните години почти напълно липсваше дебат за това, какво следва да е мястото на страната в ЕС. Тя започна да участва в процеса на взимане на решения в ЕС и във формирането на политики на съюза, но този процес протича без особен ентусиазъм и без почти никакъв интерес от гражданското общество. Почти никой не вярва във възможността „българският глас да бъде чул“ в Съвета на ЕС или другите институции на съюза, което допълнително засилва сравнително пасивната позиция на страната.²¹ Подготовката и провеждането на българското председателство на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г. не могат сами по себе си да засилят дългосрочно ролята на страната във формирането на дневния ред на ЕС, ако не си поставим това като значима и стратегическа цел пред нас.

Бялата книга на Европейската комисия за бъдещето на Европа поставя по един сравнително достъпен начин въпросите за дебата за по-нататъшното развитие на съюза. Тя за пръв път провокира и по-засилен интерес в българското общество, може би поради опасението страната да не бъде оставена в периферията на ЕС, от което различните

²¹ Подобна теза представя също и проф. Ингрид Шикова: „България все още е фокусирана предимно върху вътрешните проблеми и не демонстрира голям интерес да постави свой отпечатък върху вътрешното институционално развитие на Европейския съюз. През десетте години на членството страната е по-скоро в групата на държавите членки, които се задоволяват с това да бъдат в конформистка позиция на „приемащи политики“ (*policy-takers*), а не в активната позиция на „създатели на политики“ (*policy-makers*).“ За повече информация вж. Ингрид Шикова (2017), Къде е мястото на България в бъдещата европейска конструкция на „все по-диференциран“ Европейски съюз?, Център за високи постижения „Жан Моне“ към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Актуални анализи, 1 март 2017 г., <http://jeanmonnetexcellence.bg/>.

групи в страната да загубят част от своите преимущества от членството в ЕС. Затова този дебат следва да бъде използван в България, за да възроди с по-голяма сила една друга позабравена дискусия, а именно какви следва да са по-нататъшните структурни и стратегически реформи, които да модернизират допълнително страната и да я доближат повече до по-развитите държави от Европа.

Други приоритетни въпроси, определящи мястото на България в ЕС

Съществуват редица други въпроси, които имат определящо значение за това, какво е понастоящем мястото на България в ЕС, и които предизвикват дискусия за необходимостта то да бъде преосмислено. Не е възможно всички те да бъдат обхванати в един подобен кратък доклад, но ще споменем за още три от тях, които също заслужават да бъдат допълнително обсъждани. Това са подготовката за участие на страната в шенгенското пространство, прилагането на механизма за сътрудничество и проверка в България, както и ролята на страната в процесите в Западните Балкани.

Подобно на подготовката за участие в еврозоната, членството на България в шенгенското пространство е неизменно един от водещите приоритети на последните български правителства. И докато по пътя към еврозоната е необходимо да бъдат изпълнени още редица процедури и изисквания, то повечето от анализаторите са на мнение, че България като цяло е изпълнила техническите изисквания за присъединяване към шенгенското пространство. Както Европейската комисия, така и голяма част от държавите, членки на ЕС, вече са изразявали нееднократно подкрепата си за готовността на България да стане част от шенгенското пространство. Очевидно, както и при подготовката за членство в еврозоната, присъединяването към шенгенското пространство не е само технологичен процес и въпрос на покриване на определени изисквания, но е и политически въпрос. Все още няма пълна политическа подкрепа в ЕС за членството на страната в шенгенското пространство, поради което е необходимо тя да продължи не само с техническите, но и с дипломатическите усилия, за да убеди и останалите европейски партньори в готовността си да се присъедини към шенгенското пространство.

Десетгодишнината от членството на България в ЕС съвпадна и с една друга подобна годишнина. Страната заедно с Румъния вече десет години е част от механизма за сътрудничество и проверка на ЕС. България и Румъния се присъединиха към ЕС, но с условие да продължат реформите в сферата на правосъдието и върховенството на закона. Европейската комисия публикува доклади, с които да отбележи напредъка в тези области и да отправи критики за несвършената работа. През първите години от членството в ЕС тези доклади предизвикваха дебат в България, но напоследък те дори не се вписват в максимата „всяко чудо за три дни“, като повечето от медиите в страната вече се ограничават да информират накратко българското общество за съдържанието на поредния доклад на комисията. За да може България да утвърди своето място в ЕС, тя следва не само да се пребори с премахването на приложението на механизма за сътрудничество и проверка в страната. Това няма да е достатъчно, защото в крайна сметка то е едно по-скоро политическо решение. По-важното е страната наистина да извърши устойчиви реформи в сферата на правосъдието и върховенството на закона, но не тол-

кова заради „изискванията и докладите на Брюксел“, а заради развитието на собствено-то си общество. Много е вероятно един от водещите приоритети на България по време на нейното председателство на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г. да бъде именно политиката на разширяване на ЕС към Западните Балкани. Това обаче няма да е достатъчно и е необходимо страната да играе много по-решителна роля в процеса на приобщаване на Западните Балкани към ЕС. Нещо повече, необходимо е тя да заеме лидерска позиция от държавите, членки на ЕС, от района на Югоизточна Европа. И това е напълно възможно.

Гърция трудно може да има подобна лидерска позиция заради спора за името на Република Македония, което блокира започването на преговори за членство в ЕС на тази страна. Румъния също трудно може да има подобна роля, защото тя не е признала суверенитета на една от държавите в региона на Западните Балкани, а именно Косово. Хърватска е друга държава, членка на ЕС, която трудно може да има подобна лидерска позиция, защото тя отскоро се присъедини към ЕС, а и все още има много нерешени конфликти и въпроси, най-вече със Сърбия (Marini, 2017). Словения е друга държава, членка на ЕС, от Югоизточна Европа, която също трудно би имала подобна роля, но не толкова заради спорове от югославското наследство, колкото че тя по мащаб е много по-малка и нейният поглед е много повече отпразнен към усилията ѝ да се доближи до ядрото на ЕС и по-рядко е насочен към такива въпроси като приобщаването на Западните Балкани към ЕС.

За да може България да изиграе по-смело една подобна лидерска позиция, тя трябва много по-ясно да постави въпроса за присъединяването на Западните Балкани в дневния ред на ЕС, както и да предприеме много по-решителни дипломатически усилия, за да убеди държавите, членки на ЕС, в необходимостта от приобщаването на този регион към ЕС.

Бялата книга на Европейската комисия за бъдещето на Европа е с подзаглавие „Размисли и сценарии за развитието на ЕС-27 до 2025 г.“. Това е поредният намек, че ЕС няма да се разширява вече не само до края на мандата на комисията на Жан-Клод Юнкер, но и до 2025 г. В Бялата книга никъде не се говори за процеса на разширяване със Западните Балкани. България следва да се противопостави на подобни тенденции и да работи за бързото интегриране на страните от Западните Балкани, които, разбира се, следва да свършат своята „домашна работа“ и да изпълнят всички необходими условия и изисквания, произтичащи от членството в ЕС. В тази своя политика България сравнително лесно би намерила съюзници в лицето на страни като Германия и Австрия. Но е желателно да има повече лидерство, което да произлиза от района на Югоизточна Европа и което да не разчита единствено на благословията на някои от водещите държави, членки на ЕС, за да продължи и да се ускори процеса на присъединяване на Западните Балкани към ЕС.

Заклучение

През настоящата година настъпиха няколко събития, които повдигнаха по-съществено въпроса за необходимостта да преосмислим мястото на България в ЕС. Първото от тези събития бе честването на десет години от членството на България в ЕС. Една

подобна годишнина е добър повод да си зададем въпроси от вида на доколко ефективно е нашето членство в ЕС; успяхме ли да се утвърдим като надеждна и стабилна държава членка, която допринася за развитието на ЕС, и др. Тази годишнина обаче бе до голяма степен отбелязана вяло в страната, без много чествания и което е още по-важно, без много задълбочени дискусии за това, по какъв начин се представи България през тези първи десет години от своето членство в ЕС.

Едно от най-важните събития, които имат значение за необходимостта от преосмислянето на мястото на България в ЕС, се случи сравнително отдалечено географски от нас, но то предизвика такива процеси в ЕС, които стигнаха със съществена сила и до страната ни. Положителният вот на референдума в Обединеното кралство през юни 2016 г. за оттеглянето на тази държава членка от ЕС, както и началото на преговорите за това оттегляне, което бе дадено с официалното отправяне на искане от страна на Обединеното кралство в края на март 2017 г., предизвикаха оживен дебат за бъдещето на ЕС. България следва не само активно да се включи в този дебат, но и да използва обсъжданията в страната за ефективността на нейното членство в ЕС, за да възроди стремежа и желанието за структурни и стратегически реформи, които не толкова да доближат страната до въображаемото ядро на ЕС, а по-скоро да предизвикат по-нататъшно модернизирание на българската държава, икономиката, политическата и социалната среда.

През първата половина на 2018 г. България поема ротационното председателство на Съвета на ЕС за шест месеца. Това е период, в който ролята на страната в ЕС ще стане още по-видима, тъй като всички погледи ще бъдат отправени не само към Брюксел, Люксембург, Страсбург и Франкфурт, където са седалищата на основни институции на ЕС, но и към София, която ще председателства Съвета на ЕС и ще организира редица събития както в белгийската столица, така и в България. На тези събития и заседания ще се решава бъдещето на политиките на ЕС и на самия него.

България следва да преосмисли своето място в ЕС. Тя трябва да ускори реформите, които да ѝ позволят да се присъедини максимално бързо и ефективно към еврозоната и към банковия съюз, като последното е възможно да стане дори и преди приемането на еврото в страната. Тя трябва да завърши необходимите реформи и с цел да се присъедини към шенгенското пространство и да убеди европейските си партньори за необходимостта от премахването на механизма за сътрудничество и проверка за страната. България следва да играе и много по-важна роля в процеса на разширяване на ЕС в посока към Западните Балкани и дори да се опита да заеме лидерска позиция в това отношение от държавите, членки на ЕС, от Югоизточна Европа.

Няма съмнение, че мястото на България е в ЕС. Но за да бъде по-успешно и ефективно, то трябва да бъде преосмислено.

БИБЛИОГРАФИЯ

Българска народна банка, Стратегия за развитие на Българската народна банка 2004–2009, С., септември 2004 г. (*Balgarska narodna banka, Strategia za razvitie na Balgarskata narodna banka 2004–2009, Sofia, septemvri 2004*).

Георги Димитров, „Участвайте! Важно е ...“, Център за високи постижения „Жан Моне“ към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Актуални анализи, 7 март 2017 г.

- (Georgi Dimitrov, *Uchastvaite!, vajno e ...*, Jan Mone Centar za visoki postijenia kam Katedra Evropeistika na Sofiiskia universitet "Sv. Kliment Ohridski", Aktualni analizi, 7 mart 2017).
- Доклад на Жан-Клод Юнкер в тясно сътрудничество с Доналд Туск, Йерун Дейселблум, Марио Драги и Мартин Шулц, Завършване на европейския Икономически и паричен съюз“, Европейска комисия, Брюксел, юни 2015 (*Doklad na Jan-Klod Junker v tiasno satrudnistvo s Donald Tusk, Jerun Deiselblum, Mario Dragi i Martin Shulz, Zavarshvane na evropeiskia Ikonomicheski i parichen sauz, Evropeiska komisija, Bruksel, juni 2015*).
- Европейска комисия, Бяла книга за бъдещето на Европа. Размисли и сценарии за ЕС-27 до 2025 г., Брюксел, 1 март 2017 г. (*Evropeiska komisija, Biala kniga za badeshteto na Evropa. Razmisli i scenario za ES-27 do 2025 g., Bruskel, 1 mart 2017*).
- Европейска комисия, Стъпки към завършването на Икономическия и паричен съюз, съобщение на комисията до Европейския парламент, съвета и Европейската централна банка, COM(2015) 600 окончателен, Брюксел, 21.10.2015 г. (*Evropeiska komisija, Stapki kam zavarshvaneto na Ikonomieskia i parichen sauz, Saobshenie na Komisiata do Evropeiskia parlament, Saveta i Evropeiskata centralna banka, COM(2015), 600 okonchatelen, 21.10.2015*).
- Европейска комисия, Подобен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз. Начало на дебат на европейско равнище, съобщение на комисията, COM(2012) 777/2 окончателен, Брюксел, 30.11.2012 г. (*Evropeiska komisija, Podroben plan za zadalbochen i istinski Ikonomieski i parichen sauz. Nachalo na debat na evropeisko ravnishte, Saobshenie na Komisiata, COM(2012) 777/2 okonchatelen, Bruksel, 30.11.2012*).
- Шикова, И., Бялата книга за бъдещето на Европа – всичко и нищо, Център за високи постижения „Жан Моне“ към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Актуални анализи, 6 март 2017 г. (*Ingrid Shikova, Bialata kniga za badeshteto na Evropa – vsichko i nishto, Jan Mone Centar za visoki postijenia kam Katedra Evropeistika na Sofiiskia universitet "Sv. Kliment Ohridski", Aktualni analizi, 6 mart 2017*).
- Шикова, И., Къде е мястото на България в бъдещата европейска конструкция на „все по-диференциран“ Европейски съюз?, Център за високи постижения „Жан Моне“ към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Актуални анализи, 1 март 2017 г. (*Ingrid Shikova, Kade e miastoto na Balgaria v badeshtata evropeiska konstrukcia na "vse po-diferenciran" Evropeiski sauz, Jan Mone Centar za visoki postijenia kam Katedra Evropeistika na Sofiiskia universitet "Sv. Kliment Ohridski", Aktualni analizi, 1 mart 2017*).
- Шикова, И., Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт към Министерство на външните работи, С., 2012 г. (*Ingrid Shikova, Rotacionnoto predsedatelstvo v Evropeiskia sauz, Diplomateski institut kam Ministerstvo na vanshnite raboti, Sofia, 2012 g.*).
- Министерство на финансите, Европа 2020: Национална програма за реформи, актуализация 2017 г., май 2017 г., С., България (*Ministerstvo na finansite, Evropa 2020: Nacionalna programa za reformi, aktualizacia 2017, mai 2017 g., Sofia Balgaria*).
- Министерство на финансите, Конвергентна програма (2017–2020)“, май 2017 г., С., България (*Ministerstvo na finansite, Konvergentna programa (2017–2020), mai 2017, Sofia, Balgaria*).
- Министерски съвет и Българска народна банка, Споразумение между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за въвеждане на еврото в Република България, С., ноември 2004 г. (*Ministerski savet i Balgarska narodna banka, Sporazumenie mejdu Ministerski savet na Republika Balgaria i Balgarska narodna banka za vavejdane na evroto v Republika Balgaria, Sofia, noemvri, 2004 g.*).
- Препоръка на съвета от 12 юли 2016 г. относно националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на съвета относно програмата за конвергенция на България за 2016 г. (2016/2 299/08). (*Preporaka na Saveta ot 12 juli 2016 godina otnosno nacionalnata programa za reformi na Balgaria za 2016 g. i sadrjashta stanovishte na Saveta otnosno programata za konvergencia na Balgaria za 2016 g.*).
- Симеонов, К., Създаване на банков съюз в ЕС, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2015, с. 1–620 (*Simeonov, K, Sazdavaneto na bankov sauz v ES, Univesritetsko izdatelstvo "Sv. Kliment Ohridski, Sofia, 2015*).
- Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to a Single Resolution Fund, Brussels, May 2014.
- European Commission, Commissioner Barnier welcomes the Signature of the Intergovernmental Agreement (IGA) on the Single Resolution Fund, Statement, Brussels, 21 May 2014.
- European Commission, A European Deposit Insurance Scheme (EDIS) – Frequently Asked Questions, Strasbourg, 24 November 2015.

European Commission, Towards the completion of the Banking Union, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

European Commission, Reflection paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union, Brussels, 31 May 2017.

European Commission, Recommendation for a Council Recommendation on the 2017 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Bulgaria, Brussels, 22.5.2017 COM(2017) 502 final.

European Council, Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by President of the European Council, prepared in collaboration with the President of the Commission, the President of the Eurogroup and the President of the European Central Bank, Brussels, 5 December 2012.

European Council, The Rome Declaration, Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25 March 2017.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM(2015) 586, Strasbourg, 24.11.2015.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination_en – страница на Европейската комисия с информация относно процедурите за макроикономически дисбаланси на ЕС, нормативната база и изпълнението на процедурите на Пакта за стабилност и растеж и други.

https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en – страница на Европейската комисия с информация относно Европейския семестър на ЕС и неговите политики и документи.

<http://jeanmonnetexcellence.bg/> – страница на Център за високи постижения „Жан Моне“ към катедра „Европеистика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html> – официална страница за Единния надзорен механизъм на Европейската централна банка.

<https://www.esm.europa.eu/> – официална страница на Европейския стабилизационен механизъм.

<http://www.minfin.bg/bg/page/864> – страница на Министерството на финансите с информация за стратегическите документи на България, които се приемат в рамките на процедурите по европейския семестър и Пакта за стабилност и растеж на ЕС.

„БРЮКСЕЛ НИ КАЗА ТАКА ДА НАПРАВИМ“

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

***Резюме.** Десетгодишнината от пълноправното членство на България в ЕС е не просто време за традиционна равностметка. Тя е важна поне по две причини. Първо, ЕС се намира в една от най-сериозните кризи от историята на европейското обединение и вълните на евроскептицизъм обхващат много от държавите членки. Второ, само след половин година на страната ни предстои изключително сериозната отговорност да поеме ротационното председателство на съвета. В този контекст от фундаментално значение е как българските граждани осмислят председателството, Европейския съюз в неговата цялост и не на последно място своето място в него.*

Исторически и традиционно вината за неуспехите в политиките винаги е падала върху националните правителства. От много време обаче „виновният“ все по-често е ЕС. Това е наратив, който застъпват и някои от големите политически партии.

Основният въпрос, на който се опитва да отговори авторът, е защо събирателният израз „Брюксел ни каза така да направим“ става все по-популярен и все „по-удобен“ за популистка вътрешнополитическа употреба. Защо политическа отговорност на национално ниво се „прехвърлят“ на обоевропейско? Кои са основните източници, от които гражданите черпят информация за ЕС – дали това са държавните институции, неправителственият сектор, медиите, или субективните възприятия? Как може да бъде преодолян евроскептицизмът и дали не наблюдаваме сериозен дефицит на комуникирането на ЕС?

***Ключови думи:** Европейски съюз, България, институции, ротационно председателство, дефицит, доверие, гражданско общество*

JEL** класификация **F5

Само преди няколко месеца отпразнувахме 60-годишнината от подписването на Римските договори, поставили основите на Обединена Европа. В началото на 2017 г. България отбеляза 10-ата годишнина от пълноправното си членство в Европейския съюз. Двете събития се случват в момент, в който Европейският съюз е изправен пред може би най-големите трудности в историята на своето съществуване въобще – време, в което икономическата и финансовата криза, болезненият и все още нерешен бежански въпрос, терористичните заплахи и не на последно място молбата на Великобритания за оттегляне от ЕС създават всичко друго, но не и поводи за особен оптимизъм.

Един от бащите на европейската интеграция, Жан Моне, беше казал, че *Европа ще бъде изкована в кризи и ще представлява сумата от решенията във връзка с тези кризи*. Трудностите и препятствията изискват зряло и отговорно поведение на държавите членки, които трябва да се стремят да решават проблемите заедно. Нашата държава от своя страна вече би следвало да се чувства като истинска част от Обединена Европа и компетентно, последователно и със самочувствие да защитава българските национални интереси в рамките на общоевропейските.

Обективната реалност обаче е доста далеч от тези пожелания. Понастоящем ключовата връзка между Европейския съюз и неговите граждани не е достатъчно силна. Когато възникне проблем, сякаш най-важният въпрос е не как ще се намери работещо и гравитно решение, а кой ще поеме вината за него. България не прави изключение от тази тенденция, а категорично го затвърждава – 10 години след влизането в сила на присъединителния договор все повече нарастват скептичните настроения, като особено ярка за съжаление е тази линия на възприятие на действителността при младите хора.

С на пръв поглед шеговитото заглавие „Брюксел ни каза така да направим“ авторът на този доклад прави опит да очертае основните причини, които пораждат кризата на доверието в европейските институции и все по-честото прехвърляне на вината за вътрешнополитически проблеми на наднационално ниво. Най-важният въпрос, на който търсим отговор, е какво може да се направи, за да се преодолее тази негативна инерция, която подкопава устоите на демокрацията и визията за Обединена Европа.

Преди много години Хюбърт Хъмфри, вицепрезидент на САЩ в мандата на Линдън Джонсън, отбелязва: *Човешко е да се греши. Да обвиняваш другото за грешките си се нарича политика*. Следвайки плътно линията на този афоризъм, голяма част от научната литература застъпва тезата, че в политиката прехвърлянето на вина и отговорност е твърде популярен метод, чрез който държавниците бягат от отговорност за провеждането на непопулярни политики (Hood, 2011; Weaver, 1986). Системата на управление на много нива, сложният процес на взимане на решения, съчетани с поредицата от кризи, които съпътстват настоящето на Европейския съюз, създават благоприятна почва за „прехвърлянето на топката“ в полето на европейските институции, разчитайки основно на неосведомеността и незаинтересуваността на гражданите за дълбочината на тези процеси.

Какво може и какво не може да прави Европейският съюз?

Най-важния въпрос, който трябва да си зададем като граждани, е сравнително лесен – „Какво може и какво не може Европейският съюз?“. Или казано с други думи, дали твърде често не прехвърляме отговорността за конкретни нерешени проблеми към европейските институции, когато решението лежи на вътрешнополитическо ниво, изцяло в рамките на националната държава?

От създаването на Европейската общност за въглища и стомана насам Европейският съюз непрекъснато разширява сферите на своето влияние. Не бива да забравяме обаче, че за разлика от унитарната държава ЕС няма суверенитет и не разполага с обща компетентност, т.е. той не може самостоятелно да определя и разширява своята компетентност (Попова, 2011: 98).

Договорът от Лисабон е категоричен в това отношение: по силата на чл. 5, пар. 2, изр. 2 *Всяка компетентност, която не е предоставена на съюза с договорите, принадлежи на държавите членки*. Казано с други думи, компетентността на ЕС е целева, функционална. Тя е динамична величина, като двигателят и спирачката на този процес са самите държави членки.

През далечната 1957 г. Съдът на ЕС постановява, че *Правният принцип, на който се базира договорът, е принципът на ограничената компетентност. Общността е юридическо лице на публичното право и в това си качество разполага с дееспособност, необходима за да изпълнява задачите си и да достига целите си, но само с нея – това е добре известният в публичното право принцип на специалността*¹.

Още от зората на европейската интеграция въпросът за разделянето на компетенциите между ЕС и държавите членки не е преставал да бъде предмет на дебати (Жаке, 2011:59). Проблемът е, че твърде често тези дискусии имат много експертна и техническа форма и за гражданите е трудно да осъзнаят смисъла, значението и последиците, до които се отнасят.

Европейският съюз може да законодателства и да приема правнообвързващи актове само в областите, в които разполага с изключителни компетенции – обща търговска политика, митнически съюз, парична политика за страните от еврозоната и др. Що се отнася до споделените и подкрепящите компетенции, действията на ниво ЕС само допълват и координират действията и мерките на национално ниво.

Освен принципа на споделената компетентност основополагащи за общоевропейското обединение са още два принципа – на субсидиарност и пропорционалност. Съгласно чл. 5, т. 3 от ДЕС *по силата на принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на съюза*. В допълнение, принципът на пропорционалност гласи, че *съдържанието и формата на дейност на съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на договорите*.

Най-общо казано, членството на една държава в ЕС може да предизвика четири основни ефекта върху правомощията на националните власти: членството не оказва никакво въздействие и правомощията на националните власти се запазват без промяна; членството ги модифицира – появява се необходимост от консултации и координация между държавите членки; членството ги лимитира чрез обвързващи ограничения; и на последно място членството премахва определени правомощия на националните власти (Шикова, 2011:59).

От казаното по-горе става ясно, че членството в ЕС не сваля политическата отговорност от овластените на национално ниво политици, а дори я засилва. Трудностите по осъществяването на общи политики на ЕС, основаващи се на споделени принципи и съгласувани цели, произтичат главно от националните и политическите различия и интереси.

¹ Заключения на генералния адвокат *Lagrange* по дело 7/56 и 3/57–7/57 от 14 април 1975 (Rec., vol. III, p. 159).

Знаят ли европейските граждани какво прави „Брюксел“?

За да се даде оценка за връзката между гражданите и институциите на ЕС, съвсем не е достатъчно да се анализират институционалната рамка на съюза и правомощията на отделните институции. Много важно е каква информация достига от и за тези институции. Не бива да се забравят и вече съществуващите нагласи на хората към тях и тяхната ефективност. За голяма част от европейските граждани Европейският съюз не е нищо повече от една затворена и „безлика“ бюрократична система, която оказва влияние върху начина и качеството на живот на хората, без да им дава много възможности за подобряване на благосъстоянието им.

Нещо повече, отсъствието на истински и съдържателен политически европейски дебат в отделните държави членки логично намалява и способността на съюза да ангажира вниманието на своите граждани и влияе негативно върху капацитета на Европейския парламент да бъде адекватен политически актьор въпреки сериозната заявка за това след влизане в сила на Договора от Лисабон. Това намира отражение и във формирането на дневния ред на ЕП, където преобладават техническите въпроси. Те се оказват твърде ирелевантни на основните теми, които вълнуват европейските граждани. Фокусирането върху опростяването на процедурите вътре в ЕП и върху административните и техническите детайли само изостря тези проблеми. Промените може и да са правилният път за „по-добро управление“, но те в същото време възпрепятстват засилването на обществения интерес и включването в европейското управление. С други думи, институциите на ЕС нямат голям успех в комуникирането на своите дейности и послания.

До голяма степен гражданите на ЕС са изправени пред сходни предизвикателства с тези на гражданите на федерациите. Все още не е достатъчно изяснен въпросът, дали и до каква степен хората си дават сметка, в каква степен ежедневието им живот се повлиява от решенията, които Брюксел взима. И още по-важно, твърде ограничено е разбирането за това, как търсим отговорност в система като ЕС, в която имаме две институции с изпълнителни правомощия – Европейската комисия и съвет, – като и при двете липсва възможност за търсене на „министерска отговорност“ такава, каквато я разбираме в националния контекст.

След влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент получава нови, ключови отговорности. Значително е променен текстът относно правомощията на институцията. Разширява се обхватът на законодателна компетентност на парламента в повече от 40 нови области. ЕП се състои не от „представители на народите“, а от „представители на гражданите“. Това далеч не са само редакционни промени (Захаријева, 2010). Те отразяват една от основните идеи на европейската интеграция – решенията да се взимат 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.

Членовете на ЕП в индивидуално качество се стремят „да стигнат“ до гражданите на своята държава, което може да бъде определено като стъпка в правилната посока, що се отнася до втория компонент на отчетността, а именно дебат и обратна връзка. Дали и доколко евродепутатите успяват в това начинание, е сложен и многоаспектен въпрос,

отговорът на който зависи от личностните качества на евродепутатите, конкретния политически и икономически контекст в съответната държава членка, както и от степента на развитие на гражданското общество и чувството за европейска принадлежност и идентичност. Връзката избирател–евродепутат е доста трудна за конкретизиране, защото един евродепутат участва в различни дебати. Той защитава позиция от името на своята партия, като представител на интересите на жителите на конкретна област, като защитник на националните интереси и не на последно място като защитник на своята визия за развитието на Европа. Това обаче е пречка пред самите избиратели, които са затруднени в преценката си, по какъв точно начин се защитават техните интереси. Например един от българските представители в ЕП за периода 2009–2014 г. отбелязва: „Основните теми, които интересуват избирателите, са във вътрешнополитически план. Ето защо са необходими педагогически усилия от страна на евродепутатите, за да направят достъпни европейските теми и въпроси.“²

Интересен пример за това е инициативата на френския евродепутат и член на Европейската народна партия Дамиен Абад. През октомври 2010 г. той организира курс, наречен „Евродепутат 2.0“, чиято основна цел е евродепутатите да се превърнат в по-интерактивни членове на ЕП. По думите на Абад „Работата на депутатите не е много известна. Основната цел е да се повиши информираността на гражданите за дейностите на ЕП“. В подкрепа на идеята се изказва и тогавашният заместник-председател на ЕП Родри Краца, според когото традиционните медии скоро ще станат отживелица, следователно ЕП трябва да се приспособи към тази промяна, ако иска да поддържа обратна връзка с гражданите.

Друг евродепутат, Жан-Мари Кавада, пък застъпва тезата, че корените на проблемите на комуникацията са по-дълбоки: „Трябва да позволим на хората да разбират какво се случва. Не трябва да използваме жаргон. Трудно е да се разберат нашите текстове. Начинът, по който комуникира парламентът след пленарните сесии, е арогантен. Позициите му често не отразяват общественото мнение. Ние не трябва да използваме език, който крие нашите позиции.“³

Най-важното изискване е да съществува пресечна точка между нивото, на което се взимат решенията, и нивото, на което избирателите имат възможност да търсят отчетност от овластените за взетите решения (Curtin, 2010, Majone, 1996).

Информационната обезпеченост на избирателите, възможността за провеждане на пълноценен политически дебат, както и възможността общоевропейският вот да оказва последици върху работата и приоритетите на европейските институции изглеждат недобре развити. На първо място, липсата на информация и усещането, че Брюксел е някъде „твърде далеч“, най-добре характеризират усещането на избирателя за откъснатост от ЕС. Налице е цялостно недобро познаване на европейската институционална архитектура, като за голяма част от европейските граждани тя е твърде сложна и недостъпна.

² Цитатът е публикуван на официалния сайт на българския евродепутат Мария Неделчева в рамките на международна конференция на тема „Връзките с избирателите в ЕП“, проведена в Страсбург, 2009 г.

³ Информацията е от сайта Europe.bg – Евродепутатите ще се обучават как да общуват с гражданите през социалните мрежи – 11 ноември 2010 г.

Как България говори с „Брюксел“?

В България битува една много особена форма на евроскептицизъм, която се наблюдава и при някои от останалите държави членки и е следствие от общия скептицизъм, клонящ към нихилизъм, но на национално ниво. Според изследване на „Евробарометър“ от декември 2016 г. на практика българските граждани вярват много повече на европейските институции, отколкото на родните. Доверието, което хората у нас изпитват към правителството и Народното събрание, е много по-ниско от това, което те имат в ЕС, ЕК и Европарламента. Така например 49% от българите вярват на ЕС. Точно толкова са и доверяващите се на Европарламента. Когато обаче става въпрос за българското Народно събрание, едва 15% от хората казват, че имат доверие на депутатите. Малко повече (22% от българите) вярват на правителството. Нещо повече, у нас сякаш преобладава настроението, че ние искаме Брюксел да ни казва какво да правим, защото националният политически елит не се ползва с високо одобрение. Така страната ни се нарежда на шесто място сред всички страни членки по степен на доверие към съюза след Литва (55%), Малта (52%), Румъния (52%), Люксембург (51%) и Финландия (51%). Средното за Европа ниво е 36%.

Само четири институции се ползват с доверието на повече от 50% от българското население. Първото място с 55% одобрение си поделят Европейският съюз и Българската православна църква, второто с 50% – армията и българските университети. В долния край на класацията са политическите партии с едва 17% доверие, предхождани от Народното събрание, правителството и съда (институт „Отворено общество, 2016 г.).

Налице е и още един проблем – вече 10 години ние не успяваме да осъзнаем общите си интереси с Брюксел и да си зададем обратния въпрос: какво ние казваме на Брюксел. Това ни пречи да формулираме и защитаваме националните си интереси. Дебатът по европейските въпроси е ограничен около усвояването на европейски средства, през проблема с бежанците и терористичните заплахи. Липсва дълбочина на анализа, а медийното отразяване е целево, като се концентрира върху горещи или пък „задкулисни“ теми. Много често дискусиите се отклоняват от зададената тема, а европейските въпроси се използват за извличане на вътрешнополитически дивиденди в борбата за електорална подкрепа. Не бива да се пренебрегва фактът, че в България бяха създадени твърде големи и преекспонирани очаквания от членството, negliжирайки факта, че ЕС дава възможности, но не е панацея за проблемите ни. Не трябва да се забравя, че Европейският съюз няма правомощията, желанието или пък задължението да решава проблеми с подчертано вътрешнополитическо естество. Нещо повече, ако не полагаме усилия, членството в ЕС може да създаде сериозни трудности. Възприемането на ЕС като „външна политика“ и превръщането на изборите на ЕП във функция на парламентарните избори на национално ниво са допълнителни предпоставки да търсим проблемите там, където реално не са.

Какво може да се направи

Ключът към правилното разбиране на ЕС и мястото на България в него е най-вече в повишаване на информираността на гражданите. Това е дълъг образователен процес,

който трябва да започне в максимално достъпна форма още от основното училище. Самите европейски институции от своя страна следва да се стремят към ограничаване на бюрокрацията, която затруднява хората и ги обезсърчава да се интересуват от ЕС като цяло. Информираният гражданин винаги е и по-трудна мишена за манипулации – той съзнава, че има своята собствена отговорност в рамките на колективната.

Прехвърлянето на отговорност от национално на европейско ниво е често срещана тенденция не само в България, но и в останалите държави членки. Това е възможно и поради факта, че гражданите не са достатъчно осведомени за правомощията на институциите на Европейския съюз и не си дават сметка, че страната ни участва пълноправно във всеки един етап от процеса на взимане на решения. Това прави изреча „Брюксел ни каза така да направим“ съвършено безпочвен и лишен от правно основание. Той се използва и като оправдание за пасивността и недостатъчната зрялост на гражданското общество по европейските теми. Твърде рядко си задаваме въпроса, какво ние казваме на Брюксел.

България ще бъде неизмеримо по-слаба, ако сме извън ЕС, дори и от страните, които са в периферия на Европейския съюз. След 20 години със сигурност Европейският съюз ще е различен от това, което познаваме днес. Ето защо са ни нужни търсещи и намиращи решения, а не пасивни наблюдатели, избрали измамно спокойния пристан „от мен нищо не зависи“.

Констатацията „Брюксел ни каза така да направим“ символизира не толкова евро-скептицизъм, колкото пасивност и склонност към nihilизъм в най-общ план. Основният проблем продължава да бъде фактът, че обществото ни все още не е достатъчно узряло, за да преодолее разделението на „лошите политици“ и „добрите граждани“. Според автора на този доклад в преодоляването на това схващане и в осъзнаването на индивидуалната отговорност на всеки един от нас е ключът към достойното ни място в Европейския съюз.

Важна и недостатъчно добре осмислена е и темата за значението на европейското гражданство. То легитимира политическите, социалните и икономическите права на гражданите на съюза. Сериозно преимущество е фактът, че съгласно чл. 20 от ДЕС *Гражданството на съюза се добавя, а не замества националното гражданство*. Социалното осмисляне на гражданството е фактор, който оказва и ще продължава да оказва влияние върху разбирането и възприемането на обща европейска идентичност.

Само тогава истински бихме разбрали и смисъла на думите на председателя на Европейския съвет от края на януари 2017 г.:

Нека да имаме смелостта да бъдем горди с нашите собствени постижения, които направиха континента ни най-хубавото място на Земята. Нека да имаме смелостта да се противопоставим на реториката на демагозите, които твърдят, че европейската интеграция е от полза само за елитите, че обикновените хора само са пострадали от нея и че страните ще се справят по-добре сами, отколкото заедно.

В единството е силата ни, в разединението – провалът. (Tusk, 2017)

Само когато осъзнаем необходимостта да действваме заедно, ще можем да направим повече за един променен, но по силен Европейски съюз – защото „Брюксел“ сме всички ние.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Жаке, Ж. П. Лисабонският договор. Договорът от Лисабон – консолидирани текстове и коментари (съст. и ред. Захариева, Ю. Семов, А. Христов, Х.), Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013. (Zhake, J.P. Lisabonskiyat dogovor – konsolidirani tekstove i komentari; red. Zaharieva, J. Semov, A. Hristev, H. Bibliotekd “Studii po evropeisko pravo”, Universitetso izdatelstvo “Sv. Kliment Ohridski”).
- Захариева, Ю.. Институциите на ЕС след Лисабонския договор. Европейският съюз след Лисабонския договор – по-близо до гражданите? – В: Сборник към Международна конференция, 13 ноември 2010 г. Съюз на юристите в България, С., 2011. (Zaharieva, J., 2011. Institutsiite na ES sled Lisabnskiya dogovor – po-blizo do grazhdanite?, Sbornik kam Mezhdunarodnata konferentsiya, 13 noemvri 20120, Saiuz na juristite v Balgaria, Sofia).
- Демокрация и гражданско участие – Обществените нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека през 2016 г. Доклад София, 28 февруари 2017 г., институт „Отворено общество“. (Demokratiya i grazhdansko uchastie – Obshtestvenite naglasi kam demokratiyata, varhovenstvoto na pravoto i osnontite prava na choveka prez 2016 g., Institut “Otvoreno obshtestvo”, doklad, Sofia, 28 fevruari, 2017 g.).
- Попова, Ж. Право на Европейския съюз, „Сиела Норма“ АД, С., 2011 (Popova, Zh. 2011, Pravo na ES, Siela Norma, AD, Sofia).
- Шикова, И. Ротационното председателство – зрелостният изпит за членството на България в Европейския съюз. – В: Дипломация, юли 2012, бр.7 (Shikova, I. 2012 – Rotatsionnoto predsedatelstvo v ES – zrelostniyat izpit za chlenstvoto na Balgaria v ES, sp. “Diplomatsiya”, br. 7, juli 2012 g.).
- Шикова, И. Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт, Министерство на външните работи на Република България, 2012 (Shikova, I. 2012 – Rotatsionnoto predsedatelstvo v Evropeyskiya saiuz, Diplomaticheski institut, MVnR na Balgaria).
- Curtin, D. Executive Power of the European Union. Law. Practices and the Living Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Curtin, D., P. Mair, Y. Papadopoulos, Accountability and European Governance. West European Politics Series, Routledge, USA and Canada, 2012.
- Hobolt, S., J. Tilley, Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the EU. Oxford University Press, 2014.
- Hood, C. (2010) Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? West European Politics, 33:5, p. 989–1009.
- Majone, G. Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Majone, G. (2009). The Mutation of EU as a Regulatory Regime. Keynote Paper presented at the RECON project midterm conference. Prague, 10 October.

Документи

- Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз – Договорът от Лисабон – консолидирани текстове и коментари (съст. и ред. Захариева, Ю., А. Семов, Х. Христов), Библиотека „Студии по европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
- European Council (2017). United we stand, divided we fall: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit.

RETHINKING THE EUROPEAN SOCIAL MODEL: NEW SOCIAL RISKS, NEW SOCIAL VALUES AND NEW POLICY PARADIGMS

***Prof. Georgeta Ghebrea, PhD
Faculty of Political Science, University of Bucharest, Romania***

Abstract:

The crisis of the European Social Model (ESM) was discussed mostly from economic, demographic and institutional perspectives. The new social risks, the changes in values and lifestyles of European citizens were less addressed. However, the legitimacy of the ESM is based on a set of common social values, which were a European “brand”, a source of pride and prestige, both for European citizens and elites. This paper intends to find out if and how these values have been affected by recent economic and migration crises. Our focus is the axiological change in public opinion and in social policy. The research uses statistical and document analyses. Main sources are the European social survey, social statistics and recent changes in the social acquis. The research results show a process of erosion of specific European social values. The community of values between the European nations diminished and the diversity is growing. ESM has to answer these mutations – not to be limited to minimum social standards or to the generalization of best practices of national social policies – but to truly represent a supranational level of social policy, effectively adjusted to globalization and to citizens' expectations.

Keywords: European Social Model, social values, immigration attitudes, economic crisis, reform.

JEL Classification code: F15, F15, I38

Introduction: the European Social Model (ESM) and the social values

The term of *European Social Model* was invented by the President of the European Commission, Jacques Delors, in 1990, when this model was already in crisis. This concept reflected the awareness of crisis (of the so-called “euroclerosis”) confronting both the European welfare states and the supranational European institutions. The awareness of the crisis of the ESM has accelerated the processes of reforming the European social policies, both at national and supranational levels. Before this historical moment, the ESM has existed and functioned, even if there wasn't a name for it, like in the Moliere's play about the *bourgeois gentilhomme*, who was speaking prose without knowing.

There are almost 20 different definitions of the ESM in the official documents of the European Union (Vaughan-Whitehead, 2014). Although the official definitions of the ESM have changed over time, they have a stable core, considering it as a social model “based on good economic performance which combines a high level of social protection and education and social dialogue creating a balance between economic prosperity and social justice and ensuring recognition of social partners” (*Presidency Conclusions*, 2002).

But, beyond formal definitions, the ESM is grounded in empirical reality, synthesizing the defining features of European social policies, both at national and supranational levels. Among these traits, a key role is played by the European social values, shared by both the European public and elites. The legitimacy of the European Union and of the ESM are based on this axiological consensus.

The ESM plays a powerful role as a tool of propaganda and polemics because the concept of the ESM also involves differences and oppositions with other social models (North-American, Asian, Third World social model, Communist, etc.). Confronted with a harsh international economic competition, the Europeans can boast at least the superiority of their social model and their better indicators of quality of life – in order to compensate their rather modest economic performance. Therefore, the ESM legitimises the European Union.

In this paper, we will try to see if and how recent challenges are affecting the values that substantiate the ESM. We are particularly interested in the impact of recent economic crisis and immigration crisis on the ESM values. Among the values envisaged we will refer mainly to social rights, social solidarity, equal opportunities, the obligation of the state to provide welfare, social inclusion and cohesion, tolerance, diversity and dialogue (Jouen & Palpant, 2005; Vaughan-Whitehead, 2014).

Our assumption is that these crises are affecting the values and attitudes of both the public and the elites. Even if the erosion of the ESM was visible in the last decades, the recent crises have accelerated this process. These changes indicate the attenuation of the characteristic social values. Social solidarity and social cohesion are more and more replaced by individualism and/or nationalism; tolerance and dialogue by social control in addressing difficulties. Thus, the positive references to the European social values tend to diminish and the existing critical aspects are emphasised: unemployment, social dumping and social budget deficits, ethnic and social conflicts.

We can find out whether and to what extent these trends do exist, using statistical and document analyses; the main sources are the European social surveys, social statistics and recent changes in the social acquis; also, in the discourse of certain European political leaders and in media discourse. Our paper will focus mainly on axiological changes in public opinion and social policy.

The main objectives of this research are: understanding the importance of the social dimension of the European construction; understanding the paradigms and the values that are underlying the ESM; analysing the dynamics between continuity and change in the evolution of the ESM; identifying the impact of economic crisis and of immigration on the ESM; discussing options for reforming the ESM.

Paradigm shifts in the European social policies

The most important factors of change in a number of analyses are (Rosanvallon, 1995; Esping-Andersen, 2002; Wickham, 2002; Taylor-Gooby, 2004): globalization and international competition; crisis of the welfare state; post-industrialisation; changes in social structure (the decline of working class); the successive enlargements; economic crises; intra and extra-community migration.

The social policies are changing in order to respond not only to economic and financial challenges but, also, to new social values and lifestyles. For instance, there are crucial changes in demographic behaviours: people are living in consensual unions or they are getting married much later and they have fewer children. Education is longer and the entry on labour market delayed. The traditional family (male bread winner/ female caregiver) has practically disappeared. Atypical work is more and more frequent and the boundaries between employment and unemployment are more blurred. The new information and communication technologies changed how both the work and leisure are done. All these changes created new social risks, such as: long-term unemployment, lack of social security coverage, job insecurity, digital illiteracy, family instability and single parenting, double burden and work-life imbalance. New risks affect also the young generations. Often flexible work means for them exploitation, longer and unpredictable working hours, difficulties in social relationships. In Romania there were a few cases of young people dying at work because of exhaustion. Working from home is also a risk for effective and gratifying social integration. “Digital nomads” and young people moving from country to country inside a multinational company have problems maintaining the stability of their friendship and family networks.

Therefore, in order to cover these new social risks, social policy reform took place both at the European and national levels, with more or less coherence between those levels (Hemerijk, 2006, p. 20).

Examining the evolution of European social acquis and, also, the reform of European welfare states between 1990 and 2010, we have observed the following trends (Ghebrea, 2010): reduction of the State involvement in many welfare areas; retrenchment; from passive social policies to active policies; new, more dynamic target groups – children, youth and women (for the classic welfare state the main target groups were the sick, the poor, the elderly); investments in education, human capital and IT; from equal treatment to equal opportunities; less social protection; redefining the social dialogue and extending it from classical social partners (trade unions and employer associations) to other civil society organisations. All these changes are marking a paradigm shift toward less redistributive and more market-oriented (liberalised and deregulated) social policies.

The reforms have had varying degrees, different meanings and different instruments, depending on the characteristics of the regional social models: Anglo-Saxon, Nordic, Southern, Continental and Eastern (*catching up*).

Regarding the European level, EU enlargement was one of the main challenges because it was impossible to maintain unity in such an increased diversity. Therefore, instead of regulation by rigid directives, the coordination became the main method of creation of the social acquis. The Open Method of Co-ordination is more flexible and adaptable to the national contexts but, in the same time, it is more vulnerable, risking remaining just an exercise of establishing common goals and common indicators for evaluation. In fact, the enforcement instruments

are weak and implementing the social *acquis* remains largely the responsibility of the Member States. The “best practice” model is also rarely effective because the national contexts are very diverse (Scharpf, 2002, p. 656) and, therefore, best practices are not always applicable. The differences between the national welfare states are not just quantitative; they reflect different fundamental ideological, political and axiological options of the respective nations.

The common minimum social standards were established precisely for responding to this diversity. These standards are transposed in the national legislations but frequently without effective enforcement instruments.

The European social values are more effectively disseminated as thematic objectives, priorities and conditions for accessing the EU funds, especially the European Social Fund. For instance, social inclusion is one of the major objectives for 2014–2020 and projects in all operational programmes should observe equal opportunities, non-discrimination and social dialogue, amongst other European social values (Ministerul Fondurilor Europene, 2017).

Devaluation of the European Social Model

The focus of this paper is identifying if and how the social values underlying the ESM are changing due to the recent economic and social challenges.

The core features and social values characterising the ESM that we intend to refer to are: diversity, dialogue, institutional trust, equality, non-discrimination, social inclusion, cohesion, solidarity, security/safety, avoiding risks, involvement of the state in welfare, social spending, and free movement (Constant, Kahanec & Zimmermann, 2008; Djuve, 2016; *European Social Survey*, 2012). All the above features and social values could be detected in analyses of both the European social *acquis* and social policies of Member States.

Our assumption is that these values suffer a process of degradation during the recent challenges. We discuss a few examples of this degradation in three areas: political discourse, social policy and public opinion.

Discourse. The consensus among European politicians, referring to the European Social Model, has disappeared. More and more critical and sceptical voices are heard, although they are contradicted by Commission Presidents. For instance, President of the European Central Bank, Mario Draghi, said: “the European Social Model has already gone” (*Wall Street Journal*, 24 February 2012). The former Vice-President of the European Commission, Olli Rehn, considered that the European Social Model can’t be sustained anymore: “High debt levels, the rapid population ageing and the fact that more than half of the social spending of the whole world today takes place in Europe (shows) the burden that the European productive economy has to carry in order to sustain our social model” (IIF-G20 Conference, Moscow, 15 February 2013).

Such things are said by the politicians who are more honest and more direct. Others continue to support the ESM values in words but not in deeds. The difference between speech and action is increasingly higher in some cases, and the divergences and contradictions between European leaders alike.

These gaps are visible when referring to the immigration. The official discourse supports the European values (non-discrimination, inclusion, multiculturalism, human rights...) but the actual actions demonstrate fears regarding the sustainability of the ESM and less tolerance

and acceptance concerning immigrants. Therefore, the immigration issue is seen from a perspective based upon social control and security: “the objective was to help reduce the influx of asylum seekers and immigrants into the Member States of the European Union [and to] analyse and combat the reasons for flight taking account of the political and human rights situation. It was only in the last few years that a substantial trend towards a supranational EU-level policy was initiated, besides the declaratory politics in place since Tampere, almost exclusively based on control measures, became evident” (Pastore, 2007, p.6).

Social Policy. A number of research papers show changes in the basic features of European social policies, both at national and supranational level, during the recent economic crisis. One of these features is a relatively high level of social expenditures (in comparison to other social models). However, between 2007 and 2012, the social expenditures were cut, on average, with 4% in EU-27 (Vaughan-Whitehead, 2014, p. 19). Other observed trends are: from universal to targeted protection (means-tested child allowances and augmented social assistance); increased deregulation of the labour market; wages in the public sector are reducing; social dialogue and collective bargaining weakened by governments; workers’ rights and working conditions deteriorating; violations on occupational safety and health are increasing with 5–20%; fewer resources for active labour market policies (Vaughan-Whitehead, 2014, p. 22).

Certain researchers emphasize the role of austerity policies in imposing a different social model: “The content of these reforms, though justified in the official discourse by references to the crisis, is in no way dictated by the need for responses to temporarily adverse economic circumstances. Their purpose, on the contrary, is to dismantle whole areas of the European social model.” (Pochet and Degryse, 2012).

This type of social policies produced negative social effects: amplifying of discrimination, inequality, insecurity and social exclusion. The importance given to human rights is declining (Vanhercke, Natali & Bouget, 2016, p. 11). These adjustment policies and their social effects are more present in the Southern and Eastern European social models (Djuve, 2016) and, therefore, they contributed to deepen the disparities among the Member States.

Public opinion. The mood of the Europeans has changed dramatically since the *trente glorieuses* (1945–1975). The incertitude became general and economic hardship produces anxiety and fear. The first two concerns expressed in the recent opinion polls are immigration (60%) and labour market/unemployment (36%) (Hilmer, 2016, p. 5). This ranking exists in all European countries, regardless the number of their immigrants. Other concerns are: social dumping, public burden, and increased taxation.

Next, we will examine the evolution of the main European social values:

1. *Tolerance and Diversity*: the respondents are in favour of restricting the immigrants’ access to EU, instead of their social integration: “between 2002 and 2014...the proportion of European publics who felt that none of these migrants should be allowed to come increased from 11% to 20%” (European Social Survey, 2014, p. 7). Similarly, the proportion of those considering that the migration has worse effects on cultural life, jobs, taxes, services and crime increased from 25% to 60%, between 2002 and 2014 (European Social Survey, 2014, pp. 8–12). The increasing intolerance is illustrated by the bigger sympathy towards the right-wing populism.

Still, the majority of interviewed persons accept the immigrants’ right to social benefits; also, *free movement* is considered an important value of European civilisation by 59% of the respondents (Hilmer, 2016, p. 12).

Intolerance correlates with the *institutional mistrust* (European Social Survey, 2008) but doesn't vary significantly depending on respondent's employment status. The European citizens put less and less trust in the EU capacity to solve problems and manage crises. The Euroscepticism is reflected in the evolution of the balance between advantages and disadvantages of being a European citizen: until 2016, this balance was positive; in 2016 it was negative: – 6 % (Hilmer, 2016, p. 8). Still, 77% agree with banning the Member States which violate the fundamental European rules and values. Other polls (Facchini & Mayda, 2006; Constant, Kahanec & Zimmermann, 2008; Hainmueller & Hopkins, 2014) show the decreasing political legitimacy of the European Social Model. Dissatisfaction with the functioning of the public institutions correlates with reductions of the GDP (European Social Survey, 2012; 2013) and, therefore, it is higher in countries most affected by the economic crisis (belonging to the Southern and Eastern European social models).

2. *Equality*: the egalitarian values are more present in public opinion in countries where the satisfaction with the ESM (especially with the quality of the public services) is greater. These countries belong mostly to the Nordic and Continental social models. In these cases, citizens are willing to accept taxes and increased social spending (European Social Survey, 2013).

3. *Cohesion*: the support for the cohesion policies is based on a very slim majority (51%) (Hilmer, 2016, p. 11); more and more respondents consider that development policies should be the responsibility of the national governments.

4. *The role of the State in providing welfare*: a significant majority considers that the States should be responsible for their citizens' welfare. The Europeans fear risk and incertitude, which are greater especially in the recent economic and social contexts (European Social Survey, 2013).

The above evolution of values and attitudes of Europeans shows that they want more freedom, autonomy, individualism and flexibility – as well as safety nets, by maintaining the welfare states. It is also noticeable downward trends in popular support for the European Union and deepening of negative feelings (mistrust, fear, scepticism, pessimism, insecurity).

Post-crisis lessons

From our perspective, the most important lesson is regaining the popular support for the ESM and solving the present *legitimation crisis* (Habermas, 1975).

The round 7 of the European Social Survey (European Social Survey, 2014) showed that the negative attitudes towards migrants are not based on economic reasons but on fears regarding threats against the own identity. Therefore, consolidation of the European identity is crucial. The European citizens (especially the young ones) should be more involved in debates and decisions; they should become more confident and interested. Also, the EU should be more present in everyday life, more direct and friendly with its citizens.

The enlargements and the growing diversity of the regional and national social models were not well managed. Thus, there is a real risk for mistrust, competition, tension even conflict among Member States, instead of cooperation and cohesion (Vanhercke, Natali & Bouget, 2016, p. 9). Therefore, "unity in diversity" is merely a slogan but it could become possible if the cohesion is increasing and the disparities are reducing.

The most effective way to do that is enforcing the four free movements.

The social disparities are persisting and EU is divided between North and South and between West and East. Still, according to the *Reform Barometer 2016*, “the EU membership functions as an effective reform catalyst” for the new Member States (Social Inclusion Monitor Europe, 2016, p. 7). Unfortunately, the reforms mean often just legislative harmonisation and setting-up of new institutional bodies, without providing them with appropriate resources and enforcement instruments. For instance, in Romania the new Labour Law, revised in 2011, provides generous rights for the employees, harmonised with the European acquis. In practice, however, it is very difficult to monitor and sanction the violations of this Law because the responsible bodies (the Labour Inspectorates) are underfunded and have insufficient human resources. Therefore, the reform could remain a “world of dead letters” (Falkner and Treib, 2007, p. 5).

Regarding the migrants’ social inclusion, until now, the approach of the ESM was based on social protection; it should change to a more dynamic approach, based on activation and insertion on labour markets. Consequently, migration could show its positive impact upon the sustainability of the European social security systems.

Conclusions

The ESM does exist and it is a creator of the European identity, contributing to the legitimacy of the European Union. Still, the continent is divided in more regional social models and this division was accentuated during the recent economic crisis. The cleavages West/East and North/South are visible in the social policies and public attitudes and values, which differ very much from a social model to another. The Southern and Eastern countries were very affected by the crisis and their recovery was more difficult. This fact says a lot about the degree (the lack) of convergence of social policies within the EU. The ESM made a harmonization effort (around certain values and principles) but there is still no social convergence. Social Europe remains a “soft” concept, operating on the subsidiarity. It is only a general framework that does not aim to replace national social policies. The national level remains the key level of social policy, because of, among others, the great diversity of national models which do not allow a consistent supranational intervention.

Contemporary European society is a “risk society” (Beck, 1992); too fast changes create too large chaos to be mastered; problems have no longer sustainable solutions, people and governments can improvise only short-term solutions. Risks are no longer exceptional situations, which society as a whole is capable of managing; they became widespread and stable situations (Rosanvallon, 1995).

In fact, the crisis only accelerated some trends already existing in the evolution of the ESM. It is impossible today to conserve all the values of the optimistic and affluent period after the World War II. The ESM is flexible and evolving, redefining itself according to empirical and theoretical changes occurring in the world.

BIBLIOGRAPHY

- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Thousand Oaks.
- Constant, A., Kahanec, M., Zimmermann, K. (2008), *Attitudes towards Immigrants, Other Integration Barriers and Their Veracity*, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, No. 3650.
- Djuve, A.M. (2016), *Refugee migration – A crisis for the Nordic Model?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Esping-Andersen, G., ed. (2002), *Why we need a new welfare state?* Oxford University Press, Oxford.
- European Social Survey (2008), *Exploring Public Attitudes, informing public policy. Selected findings from the first three rounds*, Norwegian Centre for Research Data for ESS, Bergen, available at: www.europeansocialsurvey.org
- European Social Survey (2012), *Welfare attitudes in Europe: Topline Results from Round 4 of the European Social Survey*, Norwegian Centre for Research Data for ESS, Bergen, available at: www.europeansocialsurvey.org
- European Social Survey (2013), *Economic Crisis, Quality of Work and Social Integration: Topline Results from Rounds 2 and 5 of the European Social Survey*, Norwegian Centre for Research Data for ESS, Bergen, available at: www.europeansocialsurvey.org
- European Social Survey (2014), *Attitudes towards Immigration and their Antecedents: Top Results from Round 7 of the European Social Survey*, Norwegian Centre for Research Data for ESS, Bergen, available at: www.europeansocialsurvey.org
- Facchini, G., Mayda, A.M. (2006), *Individual attitudes towards immigrants: welfare-state determinants across countries*, CESifo working paper, no. 1768, CESifo Group, Munich.
- Falkner, G., Treib, O. (2007), “Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States”, *Political Science Series*, 112, pp. 5–32.
- Ghebre, G. (2010), *De la sărăcie la bunăstare și înapoi ? Reforma statului bunăstării în anii '90 [From poverty to wellbeing and back? The reform of the welfare state in the 90s]*, University of Bucharest Publishing House, Bucharest.
- Habermas, J. (1975), *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston.
- Hainmueller, J., Hopkins, D. J. (2014), “Public Attitudes toward Immigration”, *Annual Review of Political Science*, volume 17.
- Hemerijk, A. (2006), *Recalibrating Europe's Semi-Sovereign Welfare*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Discussion Paper, no. 103.
- Hilmer, R. (2016), *The European Union Facing Massive Challenges – What are Citizens' Expectations and Concerns*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Jouen, M., Palpant, C. (2005), « Pour Un Nouveau Contrat Social Européen », *Notre Europe. Etudes et recherches*, no. 43.
- Ministerul Fondurilor Europene (2017), *Programe operationale*, available at: <http://www.fonduri-ue.ro/po>
- Pastore, F. (2007), “Europe, Migration and Development. Critical Remarks on an Emerging Policy Field”, *Development*, Vol. 50.4.
- Pochet, P., Degryse, C. (2012), “The programmed dismantling of the European social model”, *Intereconomics*, no.12.
- Presidency conclusions (2002), Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002, SN 100/1/02 REV 1.
- Rosanvallon, P. (1995), *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Seuil, Paris.
- Scharpf, F. W. (2002), “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, *JCMS (Journal of Common Market Studies)*, Vol. 40, No. 4.
- Social Inclusion Monitor Europe (SIM) (2016), *Social Policy in the EU. Reform Barometer 2016*, available at: www.social-inclusion-monitor.eu
- Taylor-Gooby, P. (2004), *New risks, new welfare. The transformation of the European welfare states*, Oxford University Press, New York.
- Vanhercke, B., Natali, D., Bouget D. (eds.) (2016) *Social policy in the European Union: state of play*, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels.
- Vaughan-Whitehead, D. (2014), *Is Europe Losing Its Soul? The European Social Model in Times of Crisis*, International Labour Organisation, Geneva.
- Wickham, J. (2002), “The End of the European Social Model: Before It Began?”, *Appendix II of ICTU submitted to the National Forum on Europe*, January 30, 2002.

Раздел четвърти
Разширяване, асоцииране, добросъседство

Part IV
Enlargement, Neighbourship,
Association Policies

HOW TO ENHANCE THE EU ENLARGEMENT OF THE WESTERN BALKANS

Prof. Zhidas Daskalovski, PhD
University of St. Kliment Ohridski, Macedonia

Abstract:

The European Commission praises the accession policy “as one of the European Union's most effective foreign policy instruments”, but four main challenges pose obstacles to the accession of the Western Balkan countries: lack of popular will in EU Member States; flagging interest on the side of the EU; bilateral challenges thwarting implementation of regional cooperation; and indifference to the EU from the side of increasingly authoritarian regimes in some Western Balkan countries. Emerging regional powers, such as Turkey or Russia, are ready to step into a vacuum. Without a new impetus towards enlargement, the EU will risk losing strategic influence in a neighbouring region to other regional powers. This study examines how to recharge the enlargement process, which will require an enhanced reform drive and better communication by the governments in the region and involvement of the civil society. The EU should improve the evaluation process of the progress made, induce consensus on EU enlargement among parties in the region, as well as support enhanced regional cooperation mechanisms and bodies, in particular the Regional Cooperation Council and the South-East European Cooperation Process. EU needs to modify its “good neighbourly relations” approach by proactively intervening to overcome bilateral disputes blocking accession progress. The EU should launch a more intensive engagement with the Western Balkans, start the screening process and open accession negotiations with all of the countries as soon as possible, because the accession process is a powerful tool to drive reforms and institutional transformation.

Keywords: EU enlargement, Europeanisation, Western Balkans, state of affairs, how to invigorate the enlargement process

JEL Classification code: F55

Introduction

European Union (EU) enlargement is under threat. There is little enthusiasm among European Member States for further enlarging the Union. The slowing down of the EU integration process in the Western Balkans has been accompanied by a slowdown in investment in the region by EU Member States. European states face different problems of their own making. Citizens across the continent feel less connected with the European supranational

institutions and globalisation processes. Economic progress has been stagnating and populist leaders have exploited anti-elitist feelings. In the Balkans leaders imitate and improve populist strategies. New regional powers, such as Turkey, Russia, and China threaten to use the impasse in the EU enlargement process. It is in the interests of the EU to foster a secure and prosperous region, but it has to persuade the region's elites and public alike that the accession process will bring about sustainable reforms, stability and prosperity. This necessitates an enhanced reform drive and better communication by the governments in the region. The EU should work with governments and civil society to improve the evaluation process of progress made, induce consensus on EU enlargement among competing political parties and support enhanced regional cooperation mechanisms. The EU needs to overcome "good neighbourly relations" conditionality by proactively intervening to overcome bilateral disputes, to open accession negotiations with all countries as soon as possible and ensure that the accession process serves as a powerful motor to drive reforms and institutional transformation. This paper analyses the state of affairs and discusses the methods how best to invigorate the enlargement process.

EU supports dwindle as western Balkan problems grow

Among citizens in the EU there is little enthusiasm among for further enlarging the Union. Majority of citizens in the EU are against further enlargement. To the question in the Eurobarometer surveys "*What is your opinion on further enlargement of the EU to include other countries in future years*" 51% of EU citizens answered negatively in the fall of 2016, the latest available survey. Against were 51% of respondents of the survey completed in the spring of 2016, and the fall of 2015, a slight increase from the spring of 2015 when 49% of EU citizens opposed future enlargement. Opposition to enlargement is dominant in the original 15 Member States. Moreover, respondents in Euro Area countries, led by Germany, are largely opposed to the enlargement of the EU. Countries of former Socialist Block are more in favour of future enlargement. In any case, the Western Balkan governments have a momentous task to convince citizens and EU partner states in the worth of the future enlargement.

On the other hand, candidate countries have become increasingly aware that the negotiations will take a long time. For example, for the 2004 enlargement negotiations began on 31st March 1998 with the six best-prepared countries (Cyprus, Estonia, Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovenia), and on 15th February 2000 with all the other candidate countries (Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania and Slovakia). All except Bulgaria and Romania became members in 2004, which means the negotiations lasted six years. Sofia and Bucharest joined the EU in 2007, negotiating for seven years. Croatia negotiated from 2005 to 2013. It is highly unlikely that any of the Western Balkan countries will be able to join the EU in such periods of time. Indeed, at the hearing in the European Parliament Committee on Foreign Affairs (AFET) of Johannes Hahn, the current Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, "some MEPs feared that if too extended in time, the preparatory process could force some of the candidates to give up" (Marini, 2014). Moreover, the Greek debt crisis dealt "a serious blow to the enlargement narrative as one of sustained convergence, EU-driven modernisation, and increasing prosperity" (O'Brennan, 2013:40). The duration of the accession process and the declining level of foreign direct investment

in the region heighten the feeling of indifference to the EU and the whole enlargement project among the regional elites, influencing a political culture of outright hostility between government and opposition parties and authoritarian tendencies in domestic politics.

Some local elites are again turning to nationalism and the EU enlargement policy towards the Western Balkans is increasingly losing its relevance. While governments seemingly align themselves with the EU agenda and work on their countries' accession, "a large number of formal and informal economic and political elites continue to manipulate ethno-nationalist mobilisation for their own private economic interests and the preservation of political power" (Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2014). In contrast to Central Europe and as a result of the disintegration of socialist Yugoslavia in the 1990s, nation-building remains a problem for the Western Balkans. In Bosnia and Herzegovina, the Serbian and Croatian leaders fear efforts that aim to strengthen the unitary character of the state as primarily an attempt to revise the results of the war and turn the Bosniaks as the largest ethnic group into the position of titular nation. As a result, the country's institutions barely function. No matter if the Dayton Peace Agreement stopped the war in the country, the insistence of changes of its provisions make the functioning of this state highly problematic as ethnic politics dominates the policy agenda while substantial problems and EU enlargement are put aside.

The gap between the transposition and implementation of EU laws is substantial. Since the reward of full membership would come much later, there is not much to be gained by conforming to the entire spectrum of EU demands at this stage, especially if some of the issues are related to nation-state identity concerns. Moreover, for local elites looking at neighbours from the region, such as Greece, with high youth unemployment and indebtedness, or Bulgaria, which has made limited economic progress since joining the EU, it is apparent that EU membership does not guarantee quick progress to prosperity and stability. One of the leading regional analysts, Professor Zarko Puhoski, has argued that "next to Sweden, Croatia is the only country which is worse off after accession, not only economically but in every respect" (Bogdanić and Husić, 2014). Moreover, data revealed that "the minimum wage in Bulgaria in 2013 was about 30% less than in China and below the rate in Indonesia, Malaysia, the Philippines and Thailand" (O'Brennan, 2013:39). Even in the newest EU Member State there are fears that membership has not brought positive benefits (PASOS 2013, PASOS 2014). The economic problems of other EU economies, such as Spain or Portugal, also influence this line of thinking.

In the successor states of former Yugoslavia, in spite of Slovenia and Croatia now being EU members, the expected results of increased economic progress were likewise not achieved: unemployment has risen sharply; the living standards for vast sectors of the population are appalling to the extent that a mass exodus to richer EU member states has been attempted. A similar migration was seen in the case of Kosovar asylum-seekers crossing the border to Hungary in early 2015. Industrial production has collapsed in all the former Yugoslav countries since democratic changes in 1991 (Lux 2011) and there is a ubiquitous feeling of hopelessness among young people, which often leads them to resort to crime or attempt to emigrate. Levels of youth unemployment are high, from 41% in Montenegro and 46% in Serbia, to 54% in Macedonia, 57.5% in Bosnia and Herzegovina, and 71% in Croatia (Zeneli 2014: 55). According to Eurostat data, the gross minimum wage in Kosovo is 150 EUR, in Macedonia is 213 EUR, in Albania it is 157 EUR, in Serbia it is 235, while in Montenegro it is 288 EUR (Eurostat 2015).

The economic crises in the EU led to “less trade with Western Balkan countries, to the withdrawal of capital from the Western Balkan branches of EU banks, and a decline in diaspora remittances to the region” (Reljić, 2014). Although measuring the actual flows of remittances to the region remains a challenging exercise, existing data indicate that there is a declining trend.

For example, in Serbia, “by the end of November 2014 remittances amounted to EUR 1.7 billion, which is about EUR 500 million less than in 2013, according to the data of the National Bank of Serbia” (InSerbia Team, 2015). Declines in remittances have also been reported in Albania, Kosovo, and in Macedonia, Bosnia and Herzegovina, since 2011, although not in Montenegro (World Bank 2014, Loxha, 2015). From Belgrade to Skopje, to Pristina and Podgorica, Banja Luka and Sarajevo, elites do not have very sound liberal credentials, and care most about remaining in power as long as possible. Using various methods, including sophisticated political marketing tools as well as brutal media spinning and control, Western Balkan leaders often win elections on populist agendas. Patronage is rampant among governing parties, and nationalistic ways of thinking dominate, posing a stumbling block to political and economic reform.

Serious corruption allegations against EULEX (the European Union Rule of Law Mission in Kosovo) have fuelled the popular belief that the EU is using double standards in dealing with the Balkans even though investigations are underway. This has aided local elites in their argumentation as to why the accession process has stalled, placing the blame on mismanagement in the European Commission. The disappointment of people who never expected the path to EU membership to be so long and so difficult is “also playing a major role because an atmosphere of frustration, resignation, and suppressed anger now prevails while anti-EU sentiment is becoming more widespread” (Spaskovska, 2014). Part of the fault lies with the regional elites who often give overoptimistic forecasts as to when their countries can expect to join the EU.

Some twenty-five years after the democratic changes citizens have grown tired of electoral promises of a better life in the future. To remain in power, Western Balkan leaders also need to tackle the fundamental problem of the region: unemployment and lack of economic development. Public finances are under duress as Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia face high levels of public debt, sizeable budget deficits and large current account deficits (Shera et al, 2015). Citizens from the region are in dire economic straits with a shortage of employment opportunities. They thrive on promises of new investment and project development even when their completion seems quite unrealistic (such as Belgrade on Water, or the Ljubanishta Lake Project on the Macedonian shore of Lake Ohrid). Therefore, it is little surprise that most governments in the region “are actively courting assistance and investment from different regional players such as the Gulf States, China, Russia, and Turkey, often with surprising success, as the growing ties between Serbia and the United Arab Emirates (UAE) testify” (Van Ham, 2014:18).

Politicians in the Western Balkans have for a sustained period of time disagreed about the proper functioning of government institutions. Once a party wins elections, it “captures the state”, (mis)using public institutions and media to maximise its own influence and power (Hellman et al, 2000). Fully aware of this, opposition parties attempt to win power at all costs even if their behaviour damages the national interest. A negative EU progress report is interpreted as a media coup for the opposition. As a result, on the one hand there is minimal

cooperation between government and opposition parties towards passing certain laws and regulations with a view to approximation to EU standards. On the other hand, support for EU reforms is often conditional on securing demands that serve short-term party interests. Threats and boycotts of parliament or elections or state institutions have been common in the region, most notably in Albania and Bosnia and Herzegovina. Montenegro has in effect seen no alternation of power, while in Serbia a concentration of power in the hands of Prime Minister Aleksandar Vučić has become increasingly evident since the last election victory of the Serbian Progressive Party.

Moving forward

Forging a consensus among elites to promote reforms

Politicians in the region must comprehend that the consolidation of democracy depends on elite consensus and cooperation. A critical step for successful democratisation is the transformation of divided elites into consensually unified ones through an elite settlement of basic disputes among elites. An elite pact, settlement or political settlement is a “relatively rare event in which warring national elite factions suddenly and deliberately reorganise their relations by negotiating compromises on their most basic disagreements” (Burton and Higley, 1987:295). Alternatively put, formal and informal pacts between contending political actors can move relations from a stage of disruptive confrontation to one of respectful, consensus-based political competition between elite groups. This is needed in the Western Balkans as soon as possible.

The EU should apply pressure on political parties in the Western Balkans to defuse the “winner takes all” mentality of political elites. Party dialogue and a culture of consensus-building over policy issues and institutions should be further promoted. To safeguard against the appropriation of the EU enlargement progress for the furtherance of party political interests, the EU should formally insist that candidates for key positions leading the respective country’s accession process – Chief Negotiator, Minister and Deputy Minister of European Integration, Chair of the Parliamentary Committee for EU Enlargement and similar positions – are elected or appointed by a consensus among the political parties in the respective national parliaments. The more the ruling and opposition parties are formally engaged in the enlargement process, the less they will be inclined to take a confrontational stand against the necessary reforms. Consensual policymaking will decrease inter-party bickering and defuse the tensions that contribute to the “winner takes all” mentality.

Although it might look as if the EU were trying to interfere in the internal affairs of the countries in the region, this move would signal to the elites and to citizens in the region that political settlement and consensus over EU enlargement is a crucial issue for the democratisation and socio-economic development of the Western Balkans.

Problems related to corruption and party political influence on the independence of public institutions, the media, and electoral processes are prevalent throughout the Western Balkans, a point repeatedly made in the European Commission progress reports. To address these barriers to the EU integration of the region, the EU should use IPA II to further support reforms in the “enlargement countries”. In particular, under the public

administration reform and rule of law components of IPA II, the EU should increase the focus on strengthening the independence and the competencies of following types of public institutions:

- the state/national/supreme Audit Office;
- commissioner on freedom of information;
- the Broadcasting Council/media regulatory body;
- the Ombudsman Office;
- anti-monopoly Commission;
- special anti-corruption bodies; and
- the Electoral Commission.

Building consensus is a key issue here. The emergence of a system of election/appointment of officials heading these bodies through a consensual vote in national parliaments would increase the likelihood of the confirmation of highly qualified candidates by a strong majority. Among other things, the strengthening of the efficacy and the role of the above-mentioned institutions will in the short run influence the fairness of elections. Free and fair elections, where the results of the voting are not disputed by any party, should be an urgent priority.

Engaging public opinion in the EU

Enlargement without supportive constituencies in both places, among the candidate (and potential candidate) countries and EU Member States, and enlargement regarded as a purely technical, elite-driven process that few people understand, will not survive the current erosion of trust. The situation today does not differ much from circumstances and public opinion in the EU five or ten years ago. The risk is that a failure to step up the enlargement process during the tenure of the Juncker Commission would result in weaker, more authoritarian Western Balkan states. However, elucidation of the potential drawbacks of non-EU action regarding enlargement will not suffice to convince the citizens of EU Member States who oppose further expansion. More openness, transparency, clarity, and precise communication and data are needed. If significant progress is made in the reform process in the Western Balkan countries, and a successful *EU communication strategy* is implemented to communicate the evaluation of that progress, then it would become easier to convince the EU public, in particular in the more sceptical EU countries, to support the enlargement process. In other words, the dissemination to ordinary citizens of *more easily accessible and comprehensible analysis* in addition to the resources and materials produced by the European Parliament Information Offices (EPIOs), EC representations/delegations, Europe Direct network will serve in better presenting the results of the Western Balkan reforms to the European public and could become a crucial tool for the European Commission and the European Parliament as well as for the national governments of Member States to promote and explain the benefits of further enlargement. In the next section we will discuss how to prepare such kind of an analysis.

Transform Commission progress reports into accessible, results-oriented evaluations

EU progress reports assess the respective countries' progress in complying with the Copenhagen accession criteria and the conditionality of the Stabilisation and Association

Process. Progress is measured on the basis of decisions taken, legislation adopted and measures implemented in a yearly time frame, from October in the previous year to September in the current year. The reports are not sufficiently clear, to ordinary citizens at least, in the assessment of the progress made. In the reports on many occasions, the word 'progress' is used in tandem with specific adjectives (some further, further, limited, very limited, patchy, hampered, little, good, slow, very slowly) to indicate the level of improvement in specific chapters. It is far from clear, however, what is the difference between “limited” and “very limited”, “slow” and “very slow”, or how “further” progress being made in certain policy areas has been evaluated.

Moreover, progress in some areas is easily defended by the ruling elites as general progress of the country and a good performance of the government as far as EU accession is concerned. With constrained media spectrum it is easy for government to ignore the “limited” or lack of progress in certain other areas. On the other hand, opposition parties can easily focus and warn the public about the policy areas where the country has made little or no progress, blaming the government for not doing enough in the EU accession process. Civil society organisations that specialise in certain problematic area, say environmental protection, will have a completely different view on the progress made of the country, than say, a NGO working in the area of consumer rights, where the Report has found strong progress being made in the adoption and implementation of the relevant *acquis*. Very few think tanks and civil society organisations in the Western Balkans have capacities and analytical skills to assess the overall progress made. Given the polarised political scene in the Western Balkans, where media and civil society organisations are considered closer to the ruling parties or the opposition, the Reports can serve as PR tools to praise or criticise the government work on EU accession in the past year. The reports should be more specific and concrete with easily comprehensible and quantifiable indicators. To make the progress reports mobilising factors for civil society actors, politicians and public administrators across the region, ESI suggests doing for each chapter – and for each country – what the EU did in the visa liberalisation process for the region: produce one document (“roadmap”) that clearly sums up what the core requirements are under each policy area (or chapter) that every accession candidate should meet (European Stability Initiative, 2014). The Reports would then also serve as a tool to compare progress made within a country throughout time, as well as in comparison with the other Western Balkan countries.

Engaging civil society in the analytical phase with focus on monitoring and evaluation

Transformation of the progress reports into a more accessible and readable format can be supplemented by an analytical report commissioned from a consortium of think-tanks, both from accession countries and from EU Member States, on the state of play and “a yearly estimate of when, at present pace, a country would likely enter the Union” (Adebahr, 2014). A key aspect is to improve monitoring and evaluation of the enlargement process and public policymaking in general. Improvement of the currently low capacities of the region's governments in monitoring and evaluation can be bridged by the inclusion of independent experts and civil society actors. Similarly to the making of the yearly analytical reports, using IPA II mechanisms, the EU can also commission local high-quality *monitoring and evaluation reports* on the implementation of the *acquis* to generate knowledge of what

works, what does not, and why. The consistent inclusion of civil society input will increase the provision of timely, credible, and reliable information to track progress of outcomes of the negotiations process. These monitoring and evaluation reports by local think-tanks and monitoring and evaluation specialists will well serve the making of the yearly analytical reports commissioned from a consortium of think-tanks, both from accession countries and from EU Member States, on the state of play in the accession drive of the Western Balkan countries. The improved progress reports by the Commission and the think-tank analysis would facilitate a more comprehensible assessment of the state of affairs concerning progress on the path to enlargement in the Western Balkans. If the think-tank analyses were to indicate that “the estimated date for accession was 2022 in a given year, a move forward or backward by the next year would be a clear indication of progress (or lack thereof)” (Adebahr, 2014). These reforms would provide a new way to engage with an active civil society in accession countries.

Engaging public opinion in the region

The European Commission and the European Parliament should urge the governments in the region to reshape their communication strategies regarding enlargement with specific and timely delivery of information on the reforms made. Western Balkan governments must be obliged to prepare and implement annual communication strategies on the benefits and challenges of the EU accession process and the progress made in a given year. Within the annual communication strategies, accountability concerning the adoption and implementation of the *acquis* would be increased by the dissemination to the public by Western Balkan ministries of quarterly reports. These communication strategies would be evaluated in the EU Progress Reports, both in terms of the clarity and appropriateness of the objectives set initially and the evaluation of the implementation of the strategies. If evaluated by the Commission, governments in the region will devote necessary resources to improved communication with its citizens on the EU accession process. The annual analytical think tank reports can support this evaluation through providing independent verified updates on the communication strategies of the Western Balkan countries.

More openness and information from a variety of sources, both governmental and non-governmental, would serve to mobilise public opinion in the Western Balkan countries to support further reforms. To enhance the overall process the European Parliament and the European Commission should also insist that governments in the Western Balkan countries provide open, accurate data to local policy research institutes so that they can produce informative reports based on up-to-date data. No good analysis can be produced on the effectiveness of a communication strategy on the progress in the EU accession process of a given Western Balkan country if reliable data is not provided to analysts, for example. In that respect, the EU delegations in the region should closely monitor the implementation of the Access to Information laws which typically aid researchers in situations where data is not easily available. IPA II projects on Western Balkan states achieving Open Government Partnerships should also aid the process.

Regional cooperation must improve

Notwithstanding a number of open bilateral issues, regional cooperation among the Western Balkan states should be further enhanced with the proactive support of the EU and the Regional Cooperation Council (RCC). In particular, the EU should urge an enhanced role for the RCC in stimulating regional cooperation in a variety of fields, including soft ones such as education, science and culture. The RCC should continue to serve as a platform for the region's governments to evaluate the future of regional cooperation, specifically based on careful examination of the actual needs of states in the region. The EU should enhance the implementation of the RCC's SEE 2020 Strategy and monitor the convergence of its goals with those of the EU since SEE 2020 is closely following the vision of the EU strategy Europe 2020. Continuous EU support is necessary as key elements of the Strategy such as "transport, energy, competitiveness and integrated growth have secured support from the Prime Ministers of Western Balkans economies and several EU Member States through the Berlin Process" (RCC press release 2015).

Beyond the RCC, the role of other regional bodies, such as the Regional School of Public Administration (ReSPA), should be strengthened to aid the enlargement process. ReSPA should serve as a hub for supporting leading civil servants engaged in the EU negotiations. EU negotiations by individual countries should be open for monitoring by civil servants of other Western Balkan countries. Apart from discussions and negotiations over strategic issues civil servants from the region should be able to monitor the negotiations and acquire practical knowledge of the process to be replicated in their own countries. This kind of regional cooperation should be enhanced by the EU and ReSPA. Regional initiatives should also be supported by the EU, especially if the region is to focus on cooperation in solving a number of common problems such as corruption and political party influence on the independence of public institutions, the media, and electoral processes.

Revisit "good neighbourly relations" conditionality

When EU conditionality touches upon identity politics, the transformative power of the EU is weak and ineffective. A problem arises when "a state's national identity contradicts the conditions linked to the benefit of an external incentive, the state will not or only inconsistently comply with these conditions independently of the expected costs of adaptation", and that "national identity plays a crucial role as filter by sorting out whether governmental action is to be based on cost-benefit calculations ("logic of expected consequences") or in accordance with socially constructed and accepted identities, rules, and practices" (Freyburg and Richter, 2008:14). In other words, if the conditionality criteria pertain to an issue area perceived as problematic for national identity, a different line of reasoning will be triggered than in cases where the criteria are considered unproblematic. National identity "determines the logic of social action that governments will follow when responding to the Union's conditionality criteria" (Freyburg and Richter, 2010:266).

The EU condition for the Macedonia to reach a "negotiated and mutually acceptable solution on the name issue" is effectively hidden under the "good neighbourly relations" criteria (European Commission, 2009:6). Failing to achieve good neighbourly relations is, in fact, pushing Macedonia to negotiate on its name and identity. This amounts to posing

additional unprecedented criteria for membership of the EU and NATO, a policy that delegitimises the principle of “conditionality”, one of the main instruments of the EU in the enlargement process. The blocking of Macedonia’s EU accession drive removes the major incentive for the country’s political elites to work towards membership. Moreover, there is a high risk that Macedonian public opinion will turn against accession. More importantly, the possibilities for further soft mediation of Macedonian-Albanian political disputes will diminish at a time when there is a danger that nationalism and ethnocentrism will rise again.

Serbia has been trying to keep its policy on Kosovo separate from its aspiration to join the EU. However, since the EU has made clear that Serbia’s progress towards accession depends on improving its relations with Kosovo, it might lead the country to take another look at the integration process. Despite the change of government in Serbia, the policy and discourse on Kosovo remains the same. It seems that no government in Belgrade in the near future will recognise Kosovo’s independence. As it is very unlikely that the EU will have Serbia as a member if it does not establish good neighbourly relations with an independent Kosovo, the danger is that Belgrade will abandon EU enlargement, further complicating Balkan affairs. Serbia should be allowed to tackle this issue at the very end of the negotiations process. It would not be prudent to push Serbia on recognition of Kosovo when five Member States do not recognise Prishtina. While negotiations last and normalisation of relations between Belgrade and Prishtina progresses, the status of the Serbian minority in Kosovo must be upheld with a special attention to the Serbian municipalities in the North. If in due time the situation of Serbs in Kosovo is well accepted by the public in Serbia there might be a window of opportunity that Belgrade recognises the independence of Prishtina at the time when the country would be acceding to the EU. EU conditionality runs the risk that it will not be taken seriously by other governments in the region that have or might have problems in bilateral relations with their neighbours or in regional cooperation. If the upper hand in bilateral disputes within the regional cooperation conditionality lies in the hands of one or more EU Member States, laggards in the process of EU enlargement such as Kosovo might worry that they will suffer insurmountable obstacles in the accession process once Serbia joins the EU. If and when Serbia accedes to the EU special controlling mechanism should be put in place in order to secure that Belgrade would not be able to block progress of Kosovo’s accession. Although such mechanism would be an unorthodox measure, given the experience with the Verification Mechanism for Bulgaria and Romania, it would not be a completely unorthodox measure. The credibility of the enlargement process “remains in doubt so long as individual Member States continue to make the accession process hostage to bilateral complaints, thereby undermining the element of fairness in the conditionality principle” (Fouéré, 2014:8).

The view of the Commission that “bilateral issues should not hold up the accession process which should be based on established conditionality” (Enlargement Strategy 2014: 17) should be given more political weight. In principle, a way must be found to prevent the postponement of enlargement to certain Balkan countries as a result of veto-wielding powers by Member States around the principle of “good neighbourly relations” conditionality. A blockade of the enlargement for Serbia and Macedonia could have serious implications for regional stability and innovative solutions such as those proposed above should be found. The EU should consider devising mechanisms/informal bodies to help solve specific bilateral disputes between Member States and candidate countries. At some instances the EU can rely on the most active Member States. While not all bilateral disputes merit such an effort, it

is necessary in particularly difficult cases that revolve around the questions of statehood or identity. The experience of the resolution of the Slovenia-Croatia sea border dispute should be considered, and an enhanced role and powers for the European Commission in this process might be an option.

Conclusions and recommendations

In recent decades, the EU has invested so much in the Western Balkan region that the region is now strongly integrated economically with the EU, which accounts for more than two-thirds of the region's total trade. Therefore, an exit strategy should not be under consideration. On the contrary, closer integration should be moving further ahead. A deceleration of the accession process would seriously undermine the credibility of the EU and its self-proclaimed "soft power", leaving the door open for the stronger influence of rising regional powers such as Russia. The increasingly indifferent feelings towards the EU from the side of elites in the Western Balkans have begun to usher in a return to authoritarian tendencies. Nationalism could easily rise in the region. New conflicts could develop, especially in the Macedonia, Kosovo or Bosnia and Herzegovina. The decline of influence by the EU could be exploited by regional powers such as Russia or Turkey. Given the visa-free travel to the EU Schengen countries for the Western Balkan countries (except Kosovo), there is a danger that radicalised Islamic youth from the Balkans would move in and become active in Europe. Organised crime, corruption and immigration could also emerge as potential threats to Europe-wide security and stability if the Western Balkan countries' accession is postponed indefinitely. The Western Balkans and the EU need to recharge the EU enlargement process through a reinvigorated accession process and strategy.

To do so an important target audience should be the EU public. The Western Balkans are not a priority for ordinary EU citizens. The countries do not have a good reputation – following years of negative media reports from the region and stereotyping within the EU resulting from reports of criminality caused by migrants from the Western Balkans. As the EU is undergoing an internal crisis, and its Member States are less likely to be supportive of enlargement, the European Commission should take greater initiative by using clear language explaining to citizens of the EU and the Western Balkans the benefits of the accession process and the reforms required to join the EU. The public in the Western Balkans should also become more aware of the intricacies of the accession process and know better where their respective countries stand, and why some have not progressed further. Hence, better produced EU progress reports and reports by independent think-tanks in the Western Balkans are needed together with more precise and timely communication from the governments in the region.

Transparency and accountability are needed in the reforms, hence more accent should be placed on improving institutions and agencies that monitor and evaluate public policy-making. Elites in the Western Balkans must be induced to drop the prevalent confrontational mentality and move from disunity to unity in working together to further the enlargement process and democratic rule in general. Regional cooperation should be enhanced and the EU should assist this through the various forms of multilateral institutions currently in place. There is no point in working on EU accession if the region does not improve and does not coordinate better its own activities and projects aiming to help the life of ordinary citizens. Brussels should accept

that some of the regional problems, especially those involving bilateral issues and concerning “good neighbourly” relations, will remain unresolved without the EU’s direct involvement. Overall, devoid of EU accession prospects, the Western Balkan countries face the risk of a social-economic implosion and authoritarian consolidation. The Western Balkan countries need more assistance and attention from the EU than the Central European candidates that acceded to the EU in and since 2004. A set of concrete measures were suggested in the paper in order to revitalise the enlargement process.

BIBLIOGRAPHY

- Adebahr, C., ‘On EU Enlargement, or: “What a Difference a Date Makes,”’ *Global Policy*, 13 November 2014.
- Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), *The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement*, 2014.
- Bogdanić, S., and Husić, S., ‘Rude awakening for Croatia after EU accession’, *Deutsche Welle*, 15 April 2014.
- Burton, M., and Higley, J., ‘Elite Settlements’, *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 3, June 1987.
- Burton, M., and Higley, J., ‘Elite Settlements’, *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 3, June 1987.
- Caritas Europa, *Poverty and Inequalities on the Rise*, Caritas, 2015.
- European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015*, the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2014.
- European Commission, *Five Years of An Enlarged EU – Economic Achievements and Challenges*, Communication from the Commission to the Council, Parliament, European Economic and Social Committee, Committee of the Regions and the European Central Bank, Brussels, 20 February 2009.
- European Stability Initiative (ESI), *Vladimir and Estragon in Skopje: A Fictional Conversation on Trust and Standards and a Plea on How to Break a Vicious Circle*, European Stability Initiative (ESI), 2014.
- Freyburg, T., and Richter, S., ‘National Identity Matters: the Limited Impact of EU Political Conditionality in the Western Balkans’, *Journal of European Public Policy*, No. 17(2), 2010.
- Freyburg, T., and Richter, S., ‘National Identity Matters: the Limited Impact of EU Political Conditionality in the Western Balkans’, National Centre of Competence in Research (NCCR), Zürich: *Challenges to Democracy in the 21st Century*, Working Paper No. 19, 2008.
- Fouéré, E., ‘The EU’s Enlargement Agenda – Credibility at Stake?’, *CEPS Policy Brief*, No. 324, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 31 October 2014.
- Hahn, Johannes, ‘The EU, the Western Balkans and Turkey adopt joint economic policy recommendations for Enlargement countries to push competitiveness, long-term growth and structural reforms’, Commission Announcement, 12 May 2015b.
- Hellman, J., Jones, G., and Kaufmann, D., ‘Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition’, *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 2444 (2000).
- InSerbia team, ‘Diaspora Send Less Money Through Official Channels to Serbia’, *Innews*, 4 February 2015a
- International Monetary Fund, *IMF Country Report No. 14/232, Former Yugoslav Republic of Macedonia. Selected Issues*, International Monetary Fund, July 2014.
- Janev, G., ‘Ethnocratic remaking of public space – Skopje 2014’ in *EFLA Journal: Political Implications of the Urban Landscape*, 1, 33–36, European Federation for Landscape Architecture, 2011.
- Karajkov, R., *Europe’s New Aid Strategy for the Balkans: A Boon for Consultants*, DevEx, 2 March 2009
- Loxha, A., *A Counterfactual Analysis of the Impact of Remittances on Poverty in Kosovo: An empirical Perspective*, Group for Legal and Political Studies, Policy Report 2, March 2015.
- Lux, Gábor (2011): The disintegration and reorganisation of industry in the Western Balkans. Horváth, Gyula – Hajdú, Zoltán (eds.): *Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*. Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 379–399.
- Marini, A., ‘Enlargement Will Never Be the Same Again’, *Euinside*, 5 October 2014.
- Marusic Sinisa Jakov (2013): “Skopje 2014: The new face of Macedonia, updated” *BIRN Skopje*, 07 June, 2013.
- Mayer Till (2013): “Macedonian Makeover: Europe’s Flailing Capital of Kitsch” *Spiegel Online International*, November 12, 2013.

- McQuay, M., 'Can the EU Rescue Democracy in Western Balkans?', *Beyond the EU*, 10 March 2015, <http://beyondthe.eu/can-the-eu-rescue-democracy-in-western-balkans/>
- O'Brennan, J., *Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans in The Crisis of EU Enlargement*, London School of Economics (LSE) Special Report, London, 2013.
- RCC Press release, 'Governing Board of RCC's SEE2020 Strategy Meets in Tirana,' 21.05.2015.
- PASOS, 'Czechs most negative, Poles most positive on EU membership, PASOS project poll shows' PASOS Project Enlargement and Citizenship: Looking to the Future, December 3, 2013.
- PASOS, 'PASOS poll: Most Czechs do not think EU membership has brought more benefits than losses', PASOS Project Enlargement and Citizenship: Looking to the Future, December 16, 2014.
- Reljić, D., 'Does the EU Want to Bring Russia and Turkey into the Western Balkans?', *Politička misao (Croatian Political Science Review)*, 29 November 2014.
- Salecl Renata. *Tyranny of Choice*, Profile Books, 2010.
- Schwartz Barry. *The Paradox of Choice: Why More Is Less*, Ecco, 2004.
- Shera, A., et al, 'Financial Crisis Effect on Public Debt in Western Balkans Countries', *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, Vol 5. No.1, 2015.
- Spaskovska, V., 'Opinion: Russian Advances in the Balkans a Cause for Concern', *Deutsche Welle*, 18 November 2014.
- Speck, U., *Power and Purpose: German Foreign Policy at a Crossroads*, Nomos & Khaos, 3.
- Stocchiero, A., *A New European Turnaround? Geopolitical Effects of the EU Crisis on the Borders and Cohesion Perspectives with the Neighbours*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Italy, January 2015.
- Van Ham, P., 'Gridlock, Corruption and Crime in the Western Balkans. Why the EU Must Acknowledge its Limits', *Clingendael report*, October 2014.
- Zeneli Valbona, 'Economic Development in the Western Balkans: On the Road to Competitive Market Economies?' *Connections: The Quarterly Journal*, Volume 13, Issue 4, p. 53–66 (2014b).

TRANSFORMATIVE POWER OF THE EUROPEAN UNION IN THE INTERNATIONAL RELATIONS

*Assoc. Prof. Marjan Gjurovski, PhD
University of St. Kliment Ohridski, Macedonia*

Abstract:

This paper analyzes the essential elements of the normative and transformative power of the European Union and their fundamental specifics. The research of these power concepts is directly inspired by their significance and mutual interference and also by their applicability to the existing worldview of the European Union in the XXI century international relations. Likewise, these two concepts have different generic features but identical discourse, which is worth to be decomposed in order to discern their essence, their existence and legitimacy. The main research intention of this paper aims to define the epistemological structuralism of the previous mentioned concepts, and thus, through the prism of the international relations, security and defense consequences of the EU as such.

Keywords: *epistemological structuralism, normative and transformative power, EU, security and defense consequences*

JEL Classification code: F55

The discourse of the normative power

The concept of the normative power as a subject of the research in this paper generically derives from the liberal construction of the norms, or the critical construction of the norms and the hegemonic construction of the norms (according to Antonio Gramsci). Namely, this concept starts from the position of the norms as *fundaments* of the external – the political power of the Union, rationalized and operationalized as a kind of capacity for acting and imposing its influence on the other international subjects. Or as the theorist Charles Grant defines the foreign political power of the Union:

“The European power is an *ability* of the European Union and its member countries, *to influence the world* that surrounds them in a *wanted for them direction*. In practice, that would mean *encouraging* the people in the other parts of the world to accept a political and economic system compatible for them” (Grant, 2009).

Despite that, the normative power is based on the *feeling for making damage*, or *maximum reduction of the possible damage*, as a result of the standardized and normative activities. Because of that, this conceptualization aims toward standardizing of the expectation for non-

deviation, understood as a non-abuse or abstinence from abuse of the activities causing harm rather than its existence as a kind of moral imperative. In that sense, the normative power is treated as a *regulatory, standardized power*, while the norms/normative/socially acceptable are categories that are becoming close to what is called power with all its attributes, because *only the great powers possess a certain power for determination and modelling of what is called "normal" through regulation of the behavior of the subjects in the international relations. As normal in this context should be understood the situation of regular, constant or usual behavior of the international subjects in the international relations.* Consequently, all international actors (especially the major powers) hold a "normative power" understood in *strictu sensu*, and thus, they all participate in the creation, modelling and organization of standards (code of conduct) in international relations. Despite the Union, it also applies to other international entities, such as the US, Russia, China, India, Japan, Brazil and South Africa, particularly in those parts of the world where they act in their own interest.

Situationally speaking, there is a problem in defining the *interest of the Union* in that whole conglomerate of will for (over)power and interest, that complicates even more the eventual defining of its interests and wishes for its establishment in the world as a big power (military or political, because from economic aspect the Union is an economic and commercial giant). In that regard, there rises the question if the Union outside the economic and commercial sphere is ready, knows and owns a capacity to "*trade*" with its values and in that way to shape its interest which, contrary to the set *raisonne d'état*, we could define as ***raison de valeur*** or valuable interest. Or it can be said that it is an interest which is a direct result from the position of the Union as a normative power (with transformative effects) and aspiration to create an ideal organization (which will not resemble the traditional nation-state), a highly positioned on the pedestal of ideal international order in which all entities will be equal, responsible and conscientious, and thus will jointly participate in the creation of global peace, stability and prosperity. Hence, there comes the *ethical dimension* of the foreign political power of the Union as a whole, based on its normative, constitutional discourse and inbuilt ideological frame, which determines its worldview as *universal and comprehensive axiological system*, while the values (as elements of that axiological system) represent the conceptual prism (or ideological frame), through which are constructed, interpreted and articulated the interests of the Union. In that sense, the creator of the concept for "normative power" Jan Maners treats the European normativity as a *series of normative principles generally accepted in the UN system in order to be universally applied* (Manners, 2008).. Here he lists the values of the Union conceived as *basic normative principles*, constituted and promoted such as: *the sustainable peace*, the freedom, the democracy, the human rights, rule of law, social justice and good global governance. On this basis, it is safe to conclude that the conceptualization of the EU as a normative power binds the power of norms as identification of its activities globally.

This concept of power implies the legitimistic base of the European foreign policy, security and eventually defensive activity. Furthermore, the theoretician Jan Maners says that by its acting the Union seeks to encourage the institutions and the people by accepting its values in order of intensification and expansion of international law and regional organizations, multilateral cooperation and good global governance, while standing the Charter of the United Nations (as ethical and axiological source and benchmark the Union). Otherwise, for the theorist Jan Maners the diffusing of the EU norms or cultural diffusion demonstrated by

the existence of the Union as such is particularly important, because “it does not matter what [the EU] does or speaks, but the important thing is that it represents” (Manners, 2008), which again reanimates ontological exemplarity of the EU as a specific international entity with a separate normative identity that produces transformative effects.

The transformative power or transformative effect

We should immediately say that the Union through legal profiling of its foreign policy power definitely exists as a missionary “community of standards”. Or as the first President of the European Commission, Walter Holstein, would say: “The community is a legal work founded on international agreements (...). [It] doesn’t own direct means for imposing of its authority, nor does own army or police force. It owns a small administrative machinery which largely relies on its member countries” (Leonard, 2005).

Based on such legal formulation of the Union through implementation of its regulations, legal stipulations and political signals, leads us to think of it as a normative “hegemony” or transformer of the international behaviour, or power that doesn’t force but power that changes. From this aspect, it is treated as a transformative power which through the power **of the norms, the collaboration and the preventive engagement** (principles of the European security strategy) is contributing to the global pacifying of the world and to the constituting of the EU in a new *non-aggressive, non-ocupatory and regulatory empire*. That means that the Union as a normative power articulates itself through the tendency to use non-military, standardized and regulatory means, with the intention not to coerce, but to transform.

Unlike the unilateral doctrine of George W. Bush rationalized through the doctrine of “preventive war”, the Union through its security strategy named “A secure Europe in a better world” promoted its foreign policy and security doctrine characterized as “preventive engagement” (Bush, 2003). In that way EU demarked its own foreign policy profile as a political and legal organism ready to share the responsibility for the global governing and promotion of the world peace through humanitarian assistance and support, police operations and strengthening the rule of law and economic support. In this sense, the theorist Mark Leonard said: “Europe possesses what is called ‘transformative power’ or power to change the state from within. First, the EU is neither a super state nor empire, but it is a kind of decentralized Club. It also created the largest single market in the world and is able to offer trade and aid to other countries” (Leonard, 2005).

Similarly, it can be stated an existence of a specific power of the Union, close to the definition of the theorist Joseph Nye for the soft power. Namely, through practicing of the soft power or the affirmative conditionality and attraction, the EU not only can, but also designs their foreign policy power, ideologically speaking, like a magnet to attract international entities to the European way of life. EU projected its power not through force, coercion or through the threat of aggression, but through threat of exclusion of the countries in it. Such legal / normative power enables transformation not only of the regimes or the political systems in other countries, but their whole societies. As an example, cited countries such as Turkey and the Balkan countries in which accepting the regulations and directives (norms) of the Union transform their way of life, are held under their strict membership criteria (Copenhagen criteria represent a paradigmatic example of this).

In this context, it is crucial to mention the narratives of the EU norms because the narrative norms “tell the story” of legitimizing of the Union in global political terms. These norms, perceived as legitimate global position and profile of the Union (compared to others), focus on the construction of differences, which should enable the practice of war, while portraying the others as a “threat” or “evil”, something like what the administration of the former US president George W. Bush (especially) did when he called Iran, Iraq and North Korea the “axis of evil” that they (the US) will have it down. Or when the American diplomat John R. Bolton accommodated Cuba, Libya and Syria in the “future axis of evil” and when Condoleezza Rice qualified the countries like Zimbabwe, Belarus and Myanmar, as “outposts of tyranny”. According to that, for the Union may be said that such a narrative (the relation “friends – enemies”) is misplaced and does not correspond to its global political discourse, worldview and activity, starting from its normative-axiological “oath” to respect and affirmation of the above-mentioned values. The EU embraces and promotes friendship and cooperation with other international actors, global justice and of course, the achievement of sustainable peace in the world, despite the conflicts, political or military.

Furthermore, the transformative power, according to its creator Mark Leonard, shows the Union more through a prism of idealism and optimism, functionally attached to the principle *ceteris paribus* (as a principle which means all things to remain unchanged, and thus, to allow practicing the power of the Union). But if this concept faces military aggression against the Union, or against a state of its neighbourhood, the question is whether it will be able to transform the essence of the aggressive power, which will seek to deeply penetrate her immediate neighbourhood or within its territory (where the emphasis on defense is on the defense capabilities of Member States). Or as stated in the Lisbon Treaty: “If any Member State is a victim of armed aggression on its territory, the other Member States are obliged to give support and assistance by all available means” (The Treaty of Lisbon, 2009). In such conditions, the transformative power, definitively, is displaced because it implies passivity, which requires good will on the other side. And in terms of military aggression, that goodwill will remain wishful thinking, which will undoubtedly lead to deprivation and degradation of the dominant economic and legal fabric of the Union. For these reasons, there is the dilemma of the Union, for its possible autonomization regarding the military umbrella of the USA and NATO pact, and creating their own autonomous European armed forces with the rank of highly specialized and technologically advanced army. In this regard, the creation of European armed forces adapted to act aggressively at a time in order to remove the threat is a difficult process of “cat and mouse”, first within the Union itself, and then within the transatlantic partnership. In this light, the mere favour of the Union’s transformative power would be unrealistic, and therefore fatal, if it is faced with a real threat of the Union’s survival, which could produce other side effects of larger scale, again facing the world (hyper)tension that could degenerate destructive rather than positively transformative effects. Accordingly, this concept would be better perceived if treated only as an effect of the peace and normative action of the EU in international relations, in terms of cooperation between the parties and goodwill for internal transformation, and through voluntary internalization of its normative axiological Corps by other international actors.

Conclusion

Based on the analysis of the legal and transformative power of the EU and their structural marks, we can conclude that it is a specific composition of legal, axiological and ideological constructions grounded in its worldview. Those are constructions articulated through its attractive power, as a category of the soft power, which rejects the use of force for its realization. Also, it is concluded the exemplarity of the Union through which it subtly imposes its model of functioning over the other international subjects.

Epistemologically speaking, the structure of the researched categories of power is composed of the corpus of the norms understood as law and the norms understood as valuable cues which are the ground base of the legal power of the EU as a kind of base for its foreign policy action, standardized and legally determined since its existence as a community of values and norms. The transformative power, however, is being considered as an effect of normative power of the EU starting from its teleological nature aimed toward the future in order to cause non-violent transformation of the international subjects from the inside without pressure in the traditional sense. Staring from that, it can finally be confirmed the epistemological structuralism of the analyzed segments of power, which includes the existence of legitimating base (legislative power) which implies to a normative axiological body of EU objectives (transformative power) that imply its unobtrusive intention to change the world from within and its modeling in accordance with its worldview and way of functioning. Or, as the theorist Mark Leonard says: "We will witness the creation of 'new European century', but not because Europe will lead the world as an empire, but because the European model of work will grow into world model" (Ilik, 2012). According to that, the time has come when the Union must seriously take steps for its own profiling in the political union, capable to deal with the challenges of the 21st century internally and externally because only in that way it will grow into a relevant factor of the modern international relations. On the contrary it will become a hostage of the national egotism of the Member States and a coin in the hands of new great powers that are in sight.

BIBLIOGRAPHY

1. Brookes; Julian, Interview with Mark Leonard in *Mother Jones Magazine: Why Europe Will Run the 21st Century* (17.10.2005), Available on: <http://motherjones.com/politics/2005/10/why-europe-will-run-21st-century> [2012].
2. Grant; Charles, *Is Europe doomed to fail as a power?* Centre for European reform (CER) July 2009.
3. Leonard; Mark, *Why Europe will run the 21st Century*, Public Affairs - New York, 2005.
4. Manners; Ian, *The normative ethics of the EU*, Blackwell Publishing Ltd. The Royal Institute of International affairs, 2008.
5. Manners; Ian, *Normative Power Europe Reconsidered*, CIDEL Workshop. Oslo 22–23 October 2004. From civilian to military power: the European Union at a crossroads?
6. Treaty of Lisbon, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF> [2012]
7. Илиќ; Горан, *ЕУтопија*, Графопром – Битола, 2012.
8. Илиќ; Горан, *Европа на крстопат: Лисабонскиот договор како темел на надворешно – политичкиот идентитет на Европската Унија*, Графопром – Битола, 2009.

THE IDEA OF “EUROPE” AND SOCIO-ECONOMIC CHANGES IN THE WESTERN BALKANS IN THE AGE OF ENLIGHTENMENT¹

*Asst. prof. Miloš Đorđević, PhD/ Slobodan Pavlović
History Departament, Faculty of Philosophy, University of Niš, Serbia*

Abstract:

In recent years, the European Union and its Member States have been struggling with many crises. Economic stagnation and gradual decay of the welfare state have triggered many socio-political issues, the most prominent being the rise of radical political movements. The current state of the EU is raising many concerns. Yet, the idea of “Europe” is not a brainchild of the 20th century; it is the product of historical process that spans over 2 millennia. In that regard, Early Modern Age (15th-18th centuries) should be considered crucial to the process, as this was the time when the instruments of the European policy were established. The subject of this research is the 18th century Europeanisation of the Western Balkans, namely the territory of the modern day Serbia proper. This era saw great improvements, especially following the expansion of Habsburg Empire in 1718 to the territories south of Sava and Danube. Effort was made to establish the contemporary European institutions which could efficiently exploit natural resources, create modern taxation system and implement European mercantilistic policies. Based on the sources of different provenance, the focus of this research will be on the Austrian governance of this region, which had an enormous impact on Serbian society as well.

Keywords: *Balkans, Serbia, The Habsburg monarchy, Europeanization, 18th century*

JEL Classification code: N23

Historical literature distinguishes between two notions of the term “Europe”, an older and a younger one. The former refers to the period of the ancient world, when the Hellenic historians, e.g. Herodotus in his *Histories*, sought to give a name to the wider geographical and cultural space that the Greeks inhabited. Thus, *Europe* was just a synonym for the Greek world: in the 5th century BC, this meant continental Greece and the islands, roughly the territory of today’s Balkan Peninsula. Like the other two then known continents, *Asia* and *Libya* (Africa), Europe spread in spatial terms, and, over time, this concept meant a growing area. In the era of the Roman Empire, Europe as a term denoting geographical and/or cultural space

¹ This paper resulted from research during the project “Modernization of Western Balkans” (rec. no. 177009) financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of Republic of Serbia.

completely disappeared. Instead, Rome became a pervasive civilizational and geographical determinant and was equated with the world empire, *orbis terrarum*. The rise of Christianity brought great political and cultural upheaval as Roman *orbis terrarum* was transformed in the 5th century into *orbis christianus* or *res publica Christiana*, i.e. the Christian world or the Christian republic. It was believed that Christianity coexisted in the same area as the Roman Empire, although the African and Asian provinces were permanently lost in the meantime, while vast areas of northern and eastern Europe adopted Christian faith. Roman Catholic Church sought to present itself as the successor of the Roman Empire: dogma of the four world empires was established, of which Roman should have been the fourth and last until the second coming of Christ and the Day of Judgment. The idea of universal governance also remained alive through the existence of the Holy Roman Empire of the German nation. The conflict between these two centers of “global governance”, the so-called Investiture contest that marked the period from the 10th to the 13th century, dispelled that little of authority that reference to the old Roman name entailed (Pagden, 2002, pp. 42–45; Šmale, 2003, pp. 10–12, 22–26; Gearry, 2007, pp. 9–236; Koźminski, 2009, pp. 15–73).

The Notion of Europe in the Early Modern Age

The epoch of the younger concept of Europe began with humanism and the Renaissance in the 15th and 16th century. The overall social, political and economic rise of countries of today's Western and Atlantic Europe, as well as waning authority of the Pope and the Emperor, led to a new definition of *Europe*; it gradually emerged from the shadows of the *Christian world* and the process of accepting the name for the continent lasted until that time. Around 1500, Europe was seen as a kind of cultural and geographical affiliation. Important impulses in the ascent of Europe as a cultural determinant found support in centuries of conflict with other cultures (Šmale, 2003, pp. 11–12; Kuncevič, 2007, pp. 33–52). As much as Europe was a site of differences in religion, language, and customs, and as much as there were different countries, in times of a “clash of civilizations”, there was solidarity. Such a conflict was the Turkish conquest of Constantinople in 1453. Enea Silvio Piccolomini, humanist, scholar, and the future pope, called for a crusade at the Imperial Diet of Frankfurt in 1454, which would expel Turks from Europe and recover Constantinople, saying “in earlier times we were defeated only in Asia and Africa, and now we face the most difficult defeat in Europe (...) in our own home” (Šmale, 2003, pp. 5, 27).

The key element of the concept of the younger *Europe* was a sovereign nation-state, opposing the idea of a universal world empire. Of course, the process of nation formation was very long; embryos of future nation-states on the European continent appeared around the X century at the latest. Forming nations from the Middle Ages could not be separated from establishing the bureaucracy (Živojinović, 2000, p. 86–97, 319–329; Kuncevič, 2007, p. 52–81). “Construction of the modern age state began with institutionalizing governance, written conduct of dynastic affairs, and the establishment of permanent government archives, along with professionalization of certain groups, like lawyers, who had a decisive part in the process of state formation, systematically collecting information that became the basis of rulers' knowledge, fixing and pulling political borders, and creating a submissive nation” (Šmale, 2003, p.192). The development of science as part of social and intellectual changes in

Europe also helped form a nation-state. New scientific methods, based on empirical research, mathematics, and logic, and its application, caused the *scientific revolution*. The result was a powerful impetus to all branches of science, including historiography, linguistics, cartography, geography, etc., seeking to take advantage of new methods and explain the world. Nation system provided the ability to better categorize and distribute the newly acquired and inherited knowledge (Živojinović, 2000, pp. 32–47).

If we observe early modern Europe from a historical distance, we can notice the development of specific international relationships that did not exist in earlier epochs and were specific only to the European continent at the time. These international relations appeared on the Apennine peninsula. In the second half of the fifteenth century, Italian states developed complex diplomatic instruments: there were the beginnings of modern European diplomacy, with the institution of a permanent diplomatic representative – ambassadors, as well as various kinds of diplomatic and trade agreements, delimitation of spheres of influence, etc. The goal of building new diplomatic relationships was to maintain the balance of power between Italian states, so none of them could become too powerful to endanger others (Živojinović, 2000, p. 92). New ways of diplomatic communication were soon adopted by other states and powers of Europe. In synergy with the phenomenon of building a national bureaucratic state in the period from 15th to 18th century, new diplomatic instruments and relations led to the creation of a European political system, which was to the contemporaries, in fact, *Europe* itself. To paraphrase German historian Wolfgang Schmale, Europe became more than a mere sum of independent states, but not reaching the level of political union yet (Šmale, 2003, p. 194).

Of course, the European political system gradually evolved from medieval notions of universal monarchy, Christian republic or Christian world, led by emperor or Pope, depending on the angle of the observer. Since the power relations changed in favor of the new nation-states this hierarchical and basically hegemonic system became obsolete (Pagden, 2002, p. 45)². Instruments of international politics were further enhanced by the Peace of Westphalia of 1648, which ended the Thirty Years' War in Europe. This treaty was expected to serve the maintenance of the power distribution between the four former great powers, the Emperor, France, Spain, and Sweden; thus the emperor symbolically gave up the role of head of the Christian republic in favor of a system of balance of power (Šmale, 2003, pp. 196–203). Peace Treaty of Utrecht in 1713 was the last in which the term “Christian Republic” was used to mark the European continent: later treaties exclusively used the term “Europe” (Sutter-Fichtner, 2008, p. 88).

This social and political transformation was limited to the countries of Western and Central Europe. The eastern parts of the continent gradually began to “Europeanize” only in this period (Pagden, 2002, p. 47; Šmale, 2003, p. 52)³. To an even greater extent this applies

² The last ruler who clearly aspired to be a universal monarch was Emperor Charles V. On the basis of dynastic marriages, he inherited Spain and its overseas possessions, the imperial crown, and large parts of Central Europe, and was called *totius Europae dominus* – the master of the whole of Europe. This title certainly suggests gradual secularization of the concept of Christian world.

³ To countries in Western Europe, east of the continent was a complete mystery. There was no consensus on where Europe ends in the east. In ancient and medieval times, the river Don was seen as the border between Europe and Asia. In the *Mappa Europae* (Map of Europe) by Sebastian Munster, composed in 1536, Russia was included only to Don. The eastern border then slightly shifted to the east, and, in the 18th century, Peter the Great divided his empire into the European and Asian part by Ural mountains; science has accepted this division as the border between Europe and Asia.

to the southeast of the continent, the Balkans, the ancient “source” and the “birthplace” of Europe (Bideleux, 2007, p. 27). Muslim Turkish tribes in the 13th century destroyed the Byzantine power in Asia Minor, and in its place established a number of small states, which fought with each other for supremacy. In the next few decades, the Ottoman sultanate acquired supremacy over other Turkish states and moved to the Balkans to continue its conquests. The Ottoman state relatively quickly and almost simultaneously managed to demolish the Orthodox Christian countries, which stood on the path of the *Ghazis*, warriors for the faith: up to mid-fifteenth century, the entire Balkans was under the firm rule of an emerging Islamic empire, and civilization threads that connected the peninsula with the rest of the Christian Europe were interrupted (Mantran, 2002, p. 38–93).

The Habsburg Encroachment on the Western Balkans in the 18th Century

In the 16th and 17th century, Southeastern Europe and the Western Balkans turned into a battleground for supremacy between Habsburg Austria and the Ottoman Turkey. Until Karlovac peace treaty in 1683, the real border as a clear, mapped, physical line did not exist between these two empires. Instead, conflict in a wider border area, i.e. *Military Frontier*, was steady, which was the result not only of Islamic law that prohibited the establishment of permanent borders with Christian neighbors, but also the fact that both empires claimed the Hungarian royal crown (Dabić, 2000, p.9–67; Luis, 2004, pp. 19–77). The Habsburg court’s interest in the sultan’s Balkan possessions increased by learning about the Ottoman state’s weaknesses in the late seventeenth century. Of course, for a military penetration into the Balkans, it was necessary to first develop reliable and accurate maps of the region. In this period in Europe, maps became an instrument of rule, as well as a means for better planning of military operations. One of the most famous map authors in this period was Luigi Ferdinand Marsigli, chief engineer of the Austrian army. Specifying, among other things, the best military routes, he contributed to making the future accurate maps of the Balkans (Mrgić, 2011, pp. 165–176; Todorova, 2006, p. 78–96)⁴. Geographical presentation of Serbia, as a border territory in the late seventeenth and early eighteenth century, was far better than in the past. By highlighting the title of “Kingdom of Serbia” on maps, it was given great importance, primarily because it was presented as a separate territory, and not as part of the kingdom of Hungary.

After two victorious wars against the Turks (1683–1699; 1716–1718), the Habsburg monarchy gained a territorial foothold onto the Western Balkans after more than 250 years of Ottoman rule, by acquiring the entire kingdom of Hungary along with the northern Serbia with Belgrade. Peace treaties signed in Karlovac (1699) and Požarevac (1718) marked the farthest advance of a European civilization into the Balkan Peninsula before the end of nineteenth century, but also a change in relations between the two empires. Austrian focus on foreign policy in the Balkans shifted to economic and trade issues rather than on territorial expansion.

⁴ Marsigli remained known for his masterpiece, *Opus Danubiale*, printed in 1726 in Vienna. This was the first scientific work on the Danube flow. More importantly, he questioned the size of the Balkan Mountains, which were from ancient times mistakenly believed to stretch from the Black Sea to the Adriatic Sea; now they were correctly limited to the area up to the river Timok.

By the provisions of the peace treaties, the two empires were separated by a clearly defined linear border – an era of constant warfare on the frontier had been finished. Delimitation was conducted by special deputies and the border was proclaimed sacrosanct, unchangeable, and inviolable (Pešalj, 2014, pp. 21–37)⁵. The President of the Court War Council in Vienna (Hofkriegsrat) and Austrian chief military commander, prince Eugene of Savoy, after the conquest of Belgrade in 1717, considered the Emperor Charles VI (1711–1740) got not only a strong defensive outpost in the Western Balkans, but also an opportunity to establish trade relations in the region in which they had been for centuries suppressed due to the constant state of war (Sutter-Fichtner, 2008, p. 90). Victories against the Turks were supposed to serve the commercial market penetration of the East. Trade agreement with the Ottoman Empire, concluded in 1718, equalized the Habsburg merchants' rights with those of other European powers on the properties of the sultan. They got freedom of movement and trade, with the prior possession of a passport, as well as the release of all costs for traders except customs duties of 3%. Požarevac trade agreement also guaranteed consular protection for Habsburg traders in the Ottoman Empire (Mihneva, 1996, p. 85)⁶.

Favorable provisions of the trade agreement inspired Vienna to draw up and implement a broader plan of penetration in the Levant trade. Since the preparation of infrastructure for the successful maritime trade demanded a lot of time and money, penetration of goods from Habsburg territories into the Ottoman Empire was to be done by road through the territory of Serbia. In that regard, Emperor Charles VI (1711–1740) issued a patent in 1719 creating the *Imperial Privileged Oriental Company* (OeStA/FHKA SUS Patente 50.21.(27 May 1719.)), modelled on state-owned trading companies of other European great powers, with branches in Belgrade, Rijeka, and Trieste. A warehouse of goods was also opened in Belgrade, and a little later in Constantinople. Company operations quickly proved to be unprofitable because of the competition of local Serbian traders who were satisfied with small profits, and sometimes sold smuggled goods. Finally, the company was forced to close the Belgrade warehouse (Pešalj, 2011, pp. 144–148). In general, the company was poorly managed, sultan's European holdings were not sufficiently developed to establish a profit-making trade, and lay far away from production centers in the Habsburg monarchy. The company suffered the greatest damage when the Peace of Belgrade (1739) was signed. Austrian negotiators easily gave up possessions in the Western Balkans, and at the same time failed to provide better trading conditions, so the company went bankrupt and was closed in 1741 (Bowman, 1950, p. 31; Herzfeld, 1919, pp. 4–5).

⁵ In the Middle Ages, European monarchies were perceived as a collection of feudal rights and jurisdiction, not as a physical territory. Territorial fragmentation became an obstacle only when mercantilistic economic thinkers began to see the state as an economic unit, i.e. in the 17th century. Within clear and mapped borders it was easier for the central government to implement a unified fiscal and economic policy and to guarantee public safety. Thus, the state was gradually transformed into a physical territory, owing also to the advancements in geography and cartography.

⁶ In addition to trade, liberalized travel of subjects-merchants had deeper significance for the Habsburg monarchy: it was to be used for easier travel of cartographers and engineers for mapping parts of the Balkans that remained under the rule of the Ottoman Empire.

The Habsburg Administration in the Kingdom of Serbia (1718–1739)

When Habsburg Monarchy occupied Serbian areas south of the Sava and Danube in 1718, the question of government regulation in them arose. Emperor Charles VI ignored the demands of the Hungarian Parliament to leave them the right over these possessions: instead, the *Kingdom of Serbia* was presented as a heritage of the house of Habsburgs, *patrimonium domus Austriacae*, and the area was placed under the direct administration of the emperor's Court Chamber (Hofkammer) and the Court War Council (Milošević, 2010, p. 21; Biderman, 1972, p. 233). In Belgrade, civil administration was established, with fourteen districts, while seven districts in the east were under the administration of Timisoara. The structure of the Belgrade administration consisted of the Presidency, headed by Earl Alexander Württemberg as "governor of Serbia", Main Chamber Administration, and several departments and senior officials who were under its jurisdiction (General Customs Administration, Organization for Salt Monopoly Control, Forest Administration, and a commission with assistants) (Pecinjački, 1980, p. 113; Ćirković, 2004, p. 156). The reform, whose rationalistic and Enlightenment principles affected all the countries of the Habsburg monarchy when Maria Theresa came to power (1740–1780), received their initial outlines in the newly conquered areas with the help of bureaucratic apparatus subordinate only to central government authorities in Vienna.

Administration tasks were limited to organizing the entire inner life of the country. The issue of keeping the borders and keeping the Austrian army garrisons in the cities was exclusively under the jurisdiction of the Court War Council in Vienna, which often led to disagreements with the Court Chamber (Langer, 1889, p. 187). A large number of important institutions for the functioning of the government were not formed for twenty years of Austrian rule – the lack of judicial system was most visible. In Belgrade, after the Emperor Charles VI issued a statute on the town organization, this function was performed by the city judge (Stadtrichter). People who adjudicated outside Belgrade were not judges as in other Habsburg countries, but various administration officials (Popović, 1950, pp. 81, 203–205, 263; Pavlović, 1901, pp. 12–14). Organization of state administration in the districts was entrusted to deputies and their main tasks were to ensure secure collection of taxes wherein collaborating with local elders called *knezes* and *obor-knezes*. District-level government did not set up its lower bodies in the villages, but it took over organization of *knežina* with self-governments based on common law that existed in the period of Ottoman rule (Grujić, 1914, pp. 62–63). In this regard, Austrian administration represented a clear continuation of the previous regime.

Organization of defense was very important for the Austrian authorities in Serbia and it used the experience of previous Ottoman-Habsburg wars. The country was based on the Military Frontier model, divided into captainates, with commanders from the ranks of local elders. Part of the area closer to the border had military obligations and counted as *Heiduckenvolk* (hayduk villages), and was exempted from paying certain taxes. The residents of these villages had rights and obligations as those of the Military Frontier. Villages in the interior came under chamber administration (*Bauerndörfer* – agricultural villages). They had tax obligations, which financed the Austrian government and garrisons in towns.

One of the first measures of the Austrian government in Serbia was organizing the census. The interest of the state, in addition to proper census, was also forming a general picture of the economic situation in the country, financial situation of subjects, and then determining the measures to improve it, as well as measures to prevent disruptive factors in the implementation

of state fiscal policy (OeStA/FHKAAHK HF Ungarn, Fasz. VUG 20 A, fol. 149. Article 14). During Austrian rule, Serbia made six censuses (1717, 1718–1719, 1721, 1723, 1725, 1735). The accuracy of their results increased with each successive census, and changes in the census books were eventually more and more comprehensive and reflected in the introduction of new population data (Popović, 1950, p. 19). The administration received specific instructions to introduce identical tax system as it existed for centuries in empire's hereditary countries. Tax on land (Grundsteuer), determined on the basis of the quality of arable land, however, was not enforced because for the population that lived for centuries in the Ottoman state it was a mystery. Instead, from 1724, the tax levied on the basis of the number of households (home or sessions) was introduced, and amounted to 24 forints (Pavlović, 1901, pp. 38–42). An important place in terms of income belonged to tolerance tax: German Jews tolerance tax – *Teutschejudenschaft*, and tax for Turkish Jews – *Judenschaft Haratz* (Andrašić, 2006, p. 75; Hrabak, 1991, p. 63) and Romanies – *ZigeunerHaratz*, which was an indication of their position in relation to other ethnic groups.

In order to raise the economy, the Austrian administration initiated the programs of resettlement of war-torn territory. Immigrants were attracted by a variety of tax breaks. Belgrade and other towns received catholic Germans-colonists originating from Speyer, Worms, and Mainz (Kallbruner, 1938). In Belgrade they created their own municipality, called Danube or German Belgrade. Germans were given various benefits in terms of land, taxation, and army lodging. Belgrade completely changed the ethnic structure, since Turks withdrew from it, which also favored the Serbian population that experienced both numerical and cultural expansion in contact with European civilization. They concentrated around the existing Orthodox Cathedral and Metropolitan court, where they formed their municipality, known as the Serbian or Sava Belgrade. Serbian town administration was organized by the model of the Serbian municipality in Buda and Southern German towns, and received privileges such as those Germans had. Thanks to the Austrian mercantilistic politics, Belgrade became a trade and transit center: privileges offered by Požarevac trade agreement attracted Ottoman merchants and initiated the import of luxury goods from Europe, such as furniture, tableware, paintings and portraits, civil clothes (Gavrilović, 1997, pp. 217–218; Samardžić, 2011, p. 260).

Following the idea of the Austrian authorities, Belgrade was supposed to take on the appearance of a European Baroque town. Work on fortress reconstruction started immediately after the Turkish surrender of the city of 1717. Of extensive fortification works, only the gate of Charles VI on the northeastern bastion of Belgrade fortress survived to date. During the first decade of the Austrian rule, about 80 private and public buildings were raised. With its baroque architecture, *Alexander Württemberg's barracks* dominated the town, built on the old muslim cemetery, which in 1726 became the palace of the governor of Serbia. Two Roman Catholic churches were built, too: a Franciscan one in 1728 on the site of the old mosque, and a Jesuit one in 1732. The emergence of Baroque architecture and Jesuit cultural events in Belgrade were supposed to reflect the character of the Habsburg Monarchy, as the victor over the Turks (Tomašević, 1997, pp. 69–78). The baroque style's expansion marked transition from feudalism to modern nation-state and capitalism, especially since 1683, when it became clear that Austria was inclined to respect religious freedom in the case of security threats (Samardžić, 2011, pp. 259–262).

Conclusion

Although Europe as a cultural and spatial concept was known to the ancient Greeks, not until the Early Modern Age was it completely accepted as a geographical and civilizational determinant, gradually replacing the term Christian world. Two main elements of the newly emerging political Europe were the building of a nation-state and complex instruments of diplomatic relations that were developed to maintain the power distribution between the same nation-states. Ottoman Empire that had controlled the Balkan Peninsula since the 15th century did not partake in this process. Instead, it waged a Holy War against European Christian states, namely the Habsburg monarchy. Since the end of the 16th century the Ottoman state was weakening and started to lose territory. In 1718 parts of the Western Balkans, including Serbia and Belgrade, came under the rule of the Habsburgs.

Habsburg governance over Serbia (1718–1739), although short, had a lasting impact on the Western Balkans. First of all, it had rediscovered the region to the rest of Europe via accurate maps. Ottoman Empire, through the peace treaties signed with Christian states, was implicitly accepted in the European system of balance of power. Effort was made to integrate the European possessions of Ottoman Empire with the wider European economic area through the activities of Oriental company. The governance based on rationalistic and Enlightenment principles affected local Serbian population, as it was introduced for the first time with the European division of administration on civilian and military branches, previously unknown in the expansion-driven Ottoman Empire. Belgrade became the center of Serbian national movement, and the Austrian Baroque and civic culture was adapted to Serbian Orthodox needs. As for Habsburg construction effort in Belgrade, very little survived the reestablishment of Turkish rule; most of the buildings were destroyed or got their purpose changed. Since the Peace of Belgrade, Serbian urban population moved to the territory of southern Hungary, today's Vojvodina, where they transferred the achievements of their Balkan civilization, enriched with European experience. In the future, these territories were the venue of Serbian national revival.

BIBLIOGRAPHY

- Andrašić, O. (2006), *O taksalistima opštine Odzaci tokom XVIII veka*, Zbornik Matice srpske za istoriju, br.74, Novi Sad.
- Biderman, H. (1972), *Gesichte der österreichischen Gesamt-Staats-Idee (1526–1804)*, Abtheilung I, Wien.
- Bowman, B. (1950), *Das Mautwesen im 18. Jahrhundert im heutigen Niederösterreich*, Wien.
- Čirković, S. (2004) *Srbi među evropskim narodima*, Equilibrium, Beograd.
- Dabić, V. (2000), *Vojna krajina. Karlovački generalat (1530–1746)*, Ekscelsior, Beograd.
- Dejvis, N. (2005), *Evropa: jedna istorija*, Vega media, Novi Sad.
- Gavrilović, S. (1997), *Austrija i njen civilizacijski uticaj na Srbiju od kraja XVII do kraja XVIII veka*, u :Susret ili sukob civilizacija Balkanu, Beograd.
- Gearry, P.(2007), *Mit o nacijama. Srednjovekovno poreklo Evrope*, Cenzura, Beograd.
- Grujić, R.M. (1914), *Prilozi za istoriju Srbije u doba austrijske okupacije (1718–1739)*, Spomenik SKA LII, Beograd.
- Herzfeld, M. (1919), *Zur Orienthandelspolitik unter Maria Theresia in der Zeit von 1740–1771*, Wien.
- Hrabak, B. (1991), *Jevreji u severnoj Srbiji 1688–1739. godine*, Zbornik narodnog muzeja XXI, Čačak.
- Kallbruner J. (1938), *Deutsche Erschliessung des Südostens seit 1683*, Jena.

- Kožminjski, M. (2009), *Evropska civilizacija*, Službeni glasnik, Beograd.
- Kuncević, P. (2007), *Legenda Evrope*, Clio, Beograd.
- Langer, J. (1889), *Serbien unter der keiserlichen Regierung (1717–1739)*, Mittheilungen des k. und k. Kriegsarchivs, neue Folge, 3, Wien.
- Luis, B. (2004), *Muslimasko otkriće Evrope*, Avangarda, Beograd.
- Mantran, R. (2002), *Istorija osmanskog carstva*, Clio, Beograd.
- Mihneva, R. (1996), *Jedna epizoda iz bosanske sudbine ili Balkan među imperijama (1739–1741)*, Balkanika, br.27, Beograd.
- Milošević, A. (2010), *Nastanak i razvoj koncepta Kraljevine Srbije u baroknoj historiografiji i vizuelnim medijima*, Zbornik – Muzej Primenjene umetnosti, br.6, Beograd.
- Mrgić, J. (2011), *Criss-crossing the Danube with Marsigli*, BIG II, Beograd.
- Pagden, A. (2002), *Europe: Conceptualizing a Continent* in: *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, Cambridge University Press.
- Pavlović, D. (1901), *Finansije i privreda za vreme austrijske vladavine u Srbiji (1718–1739)*, Glas SKA 64, Drugirazred 40, Beograd.
- Pavlović, D. (1901), *Austrijska vladavina u Srbiji (1718–1739)*, Beograd.
- Pecinjački, S. (1980), *Nekoliko podataka o austrijskoj Kraljevini Srbiji od 1731. do 1736. godine*, Zbornik narodnog muzeja X, Čačak.
- Pešalj, J. (2014), *The Distinctivness of the Habsburg-Ottoman Border in Eighteenth Century*, in: *Bordering Early Modern Europe*, Sofia.
- Pešalj, J. (2011), *Making a Prosperous Peace: Habsburg Diplomacy and Economic Policy at Passarowitz*, in: *The Peace of Passarowitz 1718*, Perdue University Press, Indiana.
- Popović, D. (1950), *Srbija i Beograd od Požarevačkog do Beogradskog mira 1718. do 1739 godine*, Beograd.
- Samardžić, N. (2011), *The Emergence of the Baroque in Belgrade*, in: *The Peace of Passarowitz, 1718*, Perdue University Press, Indiana.
- Sutter-Fichtner, P. (2008), *Terror and Tolerance. The Habsburg Empire Confronts Islam 1526–1850*, Reaktion Books, London.
- Šmale, V. (2003), *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd.
- Todorova, M. (2006), *Imaginary Balkan*, Krug, Beograd.
- Tomašević, K. (1997), *Muzička delatnost jezuita u Beogradu i Petrovaradinu u XVII i XVIII veku*, Zbornik Matice srpske za scenske umetnosti i muziku, 18/19, Novi Sad.
- Živojinović, D. (2000), *Uspon Evrope (1450–1789)*, Službeni list SRJ, Beograd.

Archival sources

- Österreichisches Staatsarchiv Wien:
- Serbien: Berichte und Vorschläge zu seiner besseren Verwaltung (1719–1739): OeStA/FHKA AHK HF Ungarn Sieb. Kaalvhd., Fasz. 99.
- Bergwerke in Serbien und der Walachei (Majdanbek, Kavalla und Rudnik): OeStA/FHKA AHK HF Ungarn, Fasz. VUG 20 A.
- Gründungspatent einer Orientalischen Handelsgesellschaft auf Grund des Friedens von Passarowitz: OeStA/FHKA SUS Patente 50.21

TURKISH CITIZENS' PERCEPTION AND EXPECTATIONS ABOUT EU AFTER THE 12-YEAR NOMINATION

Asst. Prof. Funda Çoban, PhD
Aksaray University, Department of International Relations, Turkey

Abstract:

Turkey's "adventure" for being a part of EU dates back to 1959. However, the country has only been accepted as a candidate member in 2005. Since then, both EU and the idea of EU have changed as well as Turkey's approach to EU. In this context this study, which has been based on the report of The EU Support and European Perception in the Turkish Public Opinion of the Economic Development Foundation (2015) emphasizes on the Turkish public opinion on the EU membership in a sociological map in comparison with the latest political fluctuations about EU policy of Turkish governments and the responses from the EU authorities. From this vein, it is crucial that Turkish people have been losing their beliefs to be accepted as a Member State in the EU despite their desire for membership. Thus, it is stressed that both sides, the Turkish and the European institutions, have responsibilities to decrease the hopeless and desperate mood to improve the idea of EU.

Keywords: *Turkey's EU membership, Turkish public opinion, disbelief to EU, Turkey-EU relations, EU perception in Turkey*

JEL Classification code: F55

Introduction

Turkey's EU adventure is full of ups and downs. The fluctuating process starting with the application for membership in the European Economic Community (EEC) in 1959 became concrete with the signing of the Ankara Agreement in 1963. However, the political, military and economic developments that have taken place over the course of almost fifty years have brought about some doubts about Turkey's EU candidacy.

In this context, the ambiguity about Turkey's EU membership has sociologically created changes in the expectations and perceptions of Turkish citizens about the EU. As a matter of fact, it is possible to ascertain that despite the fact that Turkish citizens still regard EU membership as a desirable foreign policy window, this support to EU has gradually declined in recent years, albeit not dramatically. Following this link, the study at hand aims to open the debate on the reasons for the decline in expectations from the EU in the light of historical

and contemporary developments, using the research that is mainly conducted in 2015 by Economic Development Foundation, titled “The EU Support and European Perception in the Turkish Public Opinion”.

In this respect, the study proceeds in three main axes. In the first part, the history of Turkey's application to EU will be briefly explained in the context of fundamental problems and political background. In the second part, direct references to the aforementioned report will be made to find out the decline in Turkey's perceptions of the EU in additions to some other findings evaluated. In the final section, it will be discussed the alternative scenarios that the upcoming political trends can produce by suggesting that the developments in Turkey's political conjuncture since 2016 have strengthened the tendencies conducted in the report. Thus, some suggestions will be given to overcome the mutual problems with the assumption that the EU project is essentially a democracy and a peace project.

The Short History of Turkey's EU Candidacy

The relations between Turkey and the European Union (EU) have begun with the partnership application of Turkey to the European Economic Community on 31st July 1959. The Ankara Agreement, which was signed on September 12th, 1963, after the EEC Council of Ministers accepted the application, Turkey's EU membership process started. The Ankara Agreement, which came into force on December 1st, 1964, was an agreement establishing a partnership. The protocol was followed by the Additional Protocol signed in 1970 (Arıkan, 2003; Ercan & Ali, 2016). During the process, the military coups in Turkey caused the freezing of relations with the EU. With the political normalization that took place in the mid-1980s, Turkey applied for full membership on 14th April 1987. After this, the most important development was the acceptance of Turkey to the EU Customs Union on 6th March 1995. However, the admission of Turkey to the Customs Union was contradictory; because, until then, participation to the Customs Union within the EU was a status where only full members were included whereas Turkey was accepted for the customs union without full membership (Orman, 2014; Öniş, 2003; Aybey, 2004).

In the end, Turkey has become a “candidate country” for the EU in Helsinki Summit in 1999. Later on October 3rd, 2005, negotiations were officially launched. However, negotiations according to the “negotiating framework” were stressing that the process was an “open-ended” one. Since 2005, 14 chapters have been opened to negotiate. Only one chapter, the Science and Research chapter, has been temporarily closed. In fact, a period of about 10 years has been considered for the completion of 35 chapters that need to be technically harmonised in the EU accession process (Karademir, 2014). However, Turkey's Cyprus policy, the reports of various human rights commissions about Turkey, the agreement with Turkey over Europe's solution to the refugee problem, and the perception about the coup attempt in Turkey in July 2016 prevented the fulfilment of the expectations. Apart from the Turkey's 54-year-old adventure at the EU gate, the fact that the nomination status given in 2005 did not give the expected results and ultimately led to a change in the perception of the EU in the Turkish public opinion.

Turkish Citizens' EU Perception According to the Report by the Economic Development Foundation (EDF), "The EU Support and European Perception in the Turkish Public Opinion"

The research by the Economic Development Foundation, titled "The EU Support and European Perception in the Turkish Public Opinion" (Özsöz et al, 2016) was conducted with 2,489 people who are over 18 in 18 different Turkish cities. While 45.6% of the interviewees are female, 36.8% of all participants are over 45 years old. Additionally, 38% of the interviewees are high school graduates, 16% of them are university graduates, 17% of them are middle school graduates and 21% of them are primary school graduates. Evaluating the occupations of the participants, while housewives took the first place with 25.7%; 15.3% workers are in the second place, 11.8% retired people are in the third place. About 86.4% of the participants haven't visited any European countries before and 32.5 % of the participants have relatives or close relatives of Turkish migrants living in Europe.

About 85% of the respondents indicate that they have "no" or "some" knowledge about the EU; while 4 of every 5 people who participated in the survey expressed that they had heard about EU before. On the other hand, the level of knowledge about the EU has declined geographically from the west of the country to the east. Among the young population (18–30 age range) knowledge about the EU is higher than among older age groups (45 years and over). The main sources to get the information about EU are television, newspapers, radio and Internet. In this respect, official institutions that provide information about EU don't have any important role.

According to the survey, 61.8% of the Turkish public support Turkey's EU membership and 73% of the participants state their belief in Turkey's EU membership is decreasing. According to the survey, 30% believe that Turkey will become an EU member while the rate of those who expect Turkey to become an EU member in the next five years is 23%. The region with the highest belief that Turkey will become an EU member is the Southeast Anatolia Region with 47.7%, whereas the lowest rate is in the region Central Anatolia with 22.8%. On the other hand, the population under the age of 45 seems to be more supportive of Turkey's EU membership and believes more in membership.

The main reasons of the supporters for Turkey's EU membership are the expectations about the economic development, right to travel and working without a visa, facilities for education and settlement. They are followed by the expectations about the improvements of democracy and human rights. The expectation that the possibility of free movement will increase is higher in the group between 18–30 years. Democracy and human rights rank second in terms of supporting EU membership for participants aged 30 years and over.

Geographically, the support for EU membership is mainly about the expectations for economic development. About 65.2% of respondents say that Turkey needs EU economically. The geographical region where this ratio is highest is Southeast Anatolia Region with 78.3%.

When considering the reasons of those who do not support the EU membership, the double standard (26%) that the EU applies in its approach to Turkey and the concern that the EU membership will damage Turkish culture and identity (26%) stands out.

When all these data are evaluated together, the most striking point about the EU perception in Turkey's public opinion is that the hope for the participation in the EU is gradually diminishing, even though there is still a high level of support for the participation of Turkey

in the EU. However, the demographic data shows that expectations and perceptions about participation in the EU vary according to the age and geographical differences. While the young people code the EU with free movement and democracy, middle-aged describe their aspirations in terms of economic development and prosperity. This indicates how different generations in Turkey evaluate differently economic and political developments. Also, taking into consideration the fact that the level of economic prosperity decreases in Turkey from west to east, what has to be expressed is that the EU is a project that is evaluated in the light of daily concerns of the people. Obviously, in the emergence of such empirical data, it is also necessary to reconsider the fact that the Turkish public has no full and sufficient knowledge about the history and scope of the EU. In this respect, the lack of knowledge about the whole project is a question that must be raised by the EU and Turkey. However, it is also possible to reach the conclusion that the political and economic projects in the eyes of the public are evaluated in the light of their everyday troubles instead of general abstract concepts. In other words, ordinary people translate national political issues into their local vocabulary/problems, reaching a level of perception and expectation related to such general designs. In this respect, if an EU projection including Turkey is on the current agenda, it should be further explained that the EU is not a project based on short-term interests but a peace and partnership project getting its strength from a multi-dimensional cooperation.

The Changing EU Perception in Turkish Public Opinion through the Lenses of Recent Turkish Political Conjecture

While EDF's data is at hand, it is also useful to think of some of the political developments since 2016 as the pivotal points of the study. The most important of these are the refugee deal between the EU and Turkey and the other one is the effects of the political statements by Turkey on Europe since the coup attempt in 2016.

According to the agreement between Turkey and the 28 EU member states on 18th March 2016, the Syrian refugees whose asylum-seeker applications were rejected would have been sent to Turkey and in return, EU would have accepted some other Syrian refugees from Turkey. Additionally, Turkey would have received financial support and the EU would have accelerated full membership negotiations. However, the EU has accepted only 3,654 Syrian asylum seekers from Turkey instead of the promised 72,000 refugees according to The 5th Report on Refugee Deal between Turkey and the EU (EU Fact Sheet, 2017; "AB Komisyonu Türkiye-Ab Mülteci Anlaşması", 2017). Besides, another issue that the EU promised but did not fulfill was the financial contribution to asylum seekers. In this framework, it had planned 3 billion EUR for 2016–2017, plus 3 billion EUR for 2018 to be given. Although it has been stated that the amount of "promised" money until 2nd March 2017 is 2.2 billion EUR, the actual amount of the money transferred was only 750 million EUR. According to the agreement, the Customs Union's update negotiations should have been started by the end of 2016, but official negotiations have not yet begun. The regular chapters' technical preparations (23rd Chapter on Judiciary and Fundamental Rights and the 24th Chapter on Justice, Freedom, and Security) failed to complete. No progress was made on the issue regarding the visa free movement of Turkish citizens in the EU zone. According to the report, Ankara has not fulfilled the remaining 7 conditions out of 72 in total. These were including the following: "Issuing biometric passports

in full compliance with EU standards, taking measures to combat corruption, establishing an operational cooperation agreement with Europol, regulating anti-terrorism laws and practices in line with European standards, bringing the regulation of personal data protection into the EU standards, effective co-operation and implementation of all parts of the refugee agreement". Although the agreement has stated that "Turkey and the EU have confirmed once again that the parties protect their "vision to give the priority to the fight against terrorism", Brussels has often criticised Turkey for its measures to struggle with the PKK and the FETÖ.

On the other hand, because of the way how the state of exception process is implemented (declared after the coup attempt in July 2016) it has led Europe to be far more distant from Turkey, especially in reference to some European human rights commission and organisation reports. In return, the Turkish side made some statements that emphasise the point of breaking up with the EU (see also Doğangil, 2013). In his different speeches and declarations, President Recep Tayyip Erdogan has stated "see yourselves [Europeans] in the mirror; Turkey is not your sinner" ("Avrupa Uyardı," 2017), "They [the EU] threat us with cutting the negotiations. You are even late. Give your decision about Turkey instantly" ("Erdogan'dan AB'ye," 2017), "The process of being a member of the EU, the refugee agreement... It doesn't matter. They [the EU] won't be able to threat us, never again!" ("Erdogan AB Kapisina," 2017), "After the 16th April 2017 [namely, the referendum] you may be surprised, they [the EU] may be, too" ("16 Nisan'dan Sonra", 2017).

The issue here turns into a two-sided polemic: the Turkish side refers to the fact that the EU has been keeping Turkey at the status of a candidate for many years, hasn't properly fulfilled the promises of the refugee agreement and hasn't given full support to Turkey in the fight against terror, while the EU side also complains about human rights violations in Turkey, the lack of fulfillment of the Copenhagen criteria and the structural deficiencies during the adaptation to the EU laws.

How to assess all these mutual political maneuvers? Is it possible Turkey and the EU to "break up?" Although the answers are subject of another detailed study, it can be briefly stated that Turkey has deep economic, political and cultural relations with Europe since it has been founded, which at the end prevents Turkey breaking with the EU. Turkey's import and export rate with the EU countries is 45–50%. This means the 135–140 billion EUR in terms of export and import capacities. In addition, the direct foreign investment from Europe to Turkey is around 65%. Besides, Turkey is a member of the Council of Europe, Organisation for Security and Co-operation in Europe and many other European organisations.

In the framework of different scientific and educational programs, such as ERASMUS and DA VINCI, both sides mutually exchange their human resources. Therefore, in the short or medium term, it seems unlikely that either Turkey, or the EU can fully separate their ways (Öniş, 2008). However, it can be considered that political maneuvers shape the public on both sides and that this shaping reduces beliefs and trust in mutual expectations.

As a matter of fact, it is possible to express that the political manoeuvres summarised above have already aggravated the decreasing trust and expectations by the Turkish public since the mid-2000s. The fact that domestic politics in Turkey is abundantly filled with nationalist and religious references constitutes the field of discourse that sets the stage for this intensification. Some newspaper columns and public opinion leaders' and even politicians' statements stressing that "the EU is a Christian club and will not include Muslim Turkey as a full and

equal member” (“Hristiyan Klubü Telaşta”, 2017), “Europeans are jealous of Turkey's young population, roads, bridges, economic and political development” (“Avrupa’nın Dinamosu”, 2017; see also “Avrupa Türkiye’yi Kıskanıyor”, 2017) are exemplary sources which can be used to feed such a negative perception (cf. Ermağan, 2011).

Conclusion

The long period in which Turkey has been kept at the gate of the EU without being given full membership status has caused expectations for membership in the European Union to decrease and has raised suspicions. However, Turkish public has still kept the desire to be a part of the EU. The main axis of this desire has been shaped by the expectations of welfare, free movement, and development. From this point of view, it is possible to define the connection of the Turkish citizens to Europe in the context of a “love-hate relationship” (Bülbül et al, 2008). While Europe is a desirable project for the Turkish citizens as the symbol of universal values, development and Atatürk’s modernisation vision, being treated like a “Platonic lover” by the EU transforms this positive perception into an “us versus them” discourse embedded in the nationalist conservative reflexes. The internal political tension that is shaped by the internal dynamics of Turkey additionally contributes to this “us versus them” relationship.

However, as European and Turkish politicians and diplomats have been expressing for years, such emotions are not suitable for the interests of Turkey or Europe in the long run. It is clear that Turkey is a very important partner for Europe's economic, political and cultural needs and vice versa. The intellectual background of this relation in the EU is embedded in the fact that the EU project historically relies on human rights, democracy, and peaceful values which in the end need trust, belief and hope. For this reason, it is extremely valuable both parties to make more informative, rational and integrating projects to serve the happiness and prosperity of the individuals, both in terms of the stability of Europe and the world.

BIBLIOGRAPHY

- AB Komisyonu Türkiye-AB Mülteci Anlaşması (2017), Retrieved From: <http://www.abhaber.com/58234-2/>
- Arıkan, H. (2003), *Turkey and the Eu: An Awkward Candidate for Eu Membership?*, Ashgate Publishing, Burlington (USA).
- Avrupa’nın Dinamosu (2017), Retrieved From: <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/03/20/avrupanin-dinamosu-turkiyeyi-kiskaniyor> <http://www.yeniakit.com.tr/haber/avrupa-turkiyeyi-kiskaniyor-298102.html> <http://tr.trend.az/world/turkey/2736884.html>
- Avrupa Türkiye’yi Kıskanıyor (2017), Retrieved From: <http://tr.trend.az/world/turkey/2736884.html>
- Avrupa Uyardı (2017), Retrieved From: <http://www.gundem.be/tr/avrupa-birligi/avrupa-uyardi-erdogan-rest-ckti>
- Aybey, A. (2004) “Turkey and the EU Relations: A Historical Assessment,” Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 4:1, 19–38.
- Bülbül, K., Özipek, B. & Kalın, İ. (2008), *Aşk ile Nefret Arasında Türkiye’de Toplumun Batı Algısı*, Available at: http://file.setav.org/Files/Pdf/20140124132324_ask-ile-nefret-arasinda-turkiyede-toplumun-bati-algisi-pdf.pdf
- Doğangil, S. (2013), *Analyzing Turkish Foreign Policy under the AKP governments between 2002 and 2013: Is Turkey moving away from the European Union?*, Unpublished MA Thesis, LSE, Britain.

- Ercan, M. & A. Ali (2016), *Avrupa Birliği ve Türkiye İle İlişkileri İlişkilerin Siyasi, Askeri, Ekonomik ve Kültürel Çerçevesi*, Nobel Basın Yayın, İstanbul.
- Erdoğan AB Kapisına (2017), Retrieved From: <http://www.diken.com.tr/erdogan-ab-kapisina-surgu-cekti-16-nisandan-sonra-konusacagiz-bitti-o-isler/>
- Erdoğan'dan AB'ye (2017), Retrieved From: <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-37951082>
- Erdoğan, İ.(2011), "Bir Medya Aktörü Olarak Milli Gazete'nin Avrupa Birliği Algısı", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24, 225–245.
- EU Fact Sheet (2017), Retrieved From: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-349_en.htm
- Hristiyan Kulübü (2017), Retrieved From: http://www.milligazete.com.tr/hristiyan_kulubu_telasta/459179
- Karademir, Musa (2014), "10. Yılında Türkiye'nin AB'ye Tam Üyelik Süreci", Available at: http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/20595/10_yilinda_turkiyenin_abye_tam_uyelik_sureci
- Orman, T. (2014), *Türkiye-AB İlişkileri Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Gece Kitaplığı, Ankara
- Öniş, Z. (2003), "Domestic Politics, International Norms and Challenges to the State: Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era", *Turkish Studies*, 4:1, 9–34
- , (2008), "Turkey-EU Relations: Beyond the Current Stalemate", *Insight Turkey*, 10:4, 35–50.
- Özsöz, M., İleri Ç., Çatır, B., Ceran, A. & Özkan, İ. (2016) "The EU Support and European Perception in the Turkish Public Opinion, Available at: <http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=875#sthash.SUnx5Grm.dpuf>
- Şenyuva, Ö. (2006), Turkish Public Opinion and European Union Membership: The State of the Art in Public Opinion Studies in Turkey", *Perceptions: Journal of International Affairs*, 11:1, 19–32
- Nisan'dan Sonra (2017), Retrieved From: <http://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan16-nisandan-sonra-cok-surprizlerle-karsilasabilirler,2gDmX7cCh0WuYOGsH34CAg>

Раздел пети
От търговия и инвестиции
към европейска идентичност

Part V
From Trade and Investments
to European Identity

ТЪРГОВИЯТА НА ЕС С УСЛУГИ И ПО-НАТАТЪШНАТА ИМ ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ

Гл. ас. д-р Моника Моралийска
Университет за национално и световно стопанство

Резюме. Търговската политика на ЕС има за цел да отвори нови пазари за европейските износители, работници и инвеститори чрез премахването на бариерите пред пазарите на все повече и повече държави – търговски партньори. Тази политика е успешна по отношение на международната търговия както със стоки, така и с услуги и е довела до положителни ефекти за европейската икономика. Въпреки това тенденциите на деглобализация, както и застоят в ръководени от СТО преговори за по-нататъшна либерализация на търговията доведоха до нови алтернативи за интеграция – плурилатералните споразумения, пример за които са преговорите по Споразумението за търговията с услуги (*Trade in Services Agreement – TiSA*), които имат своите плюсове и минуси. Тази статия има за цел да изследва традиционните и алтернативните методи за либерализиране на търговията с услуги за ЕС и да направи заключение, кои от тях са най-добри за съюза, неговите граждани и доставчици на услуги.

Ключови думи: ЕС, търговската политика, международна търговия, услуги

JEL класификация: F13, F15, F40

Значимост на сектора на услугите и търговията с услуги в ЕС

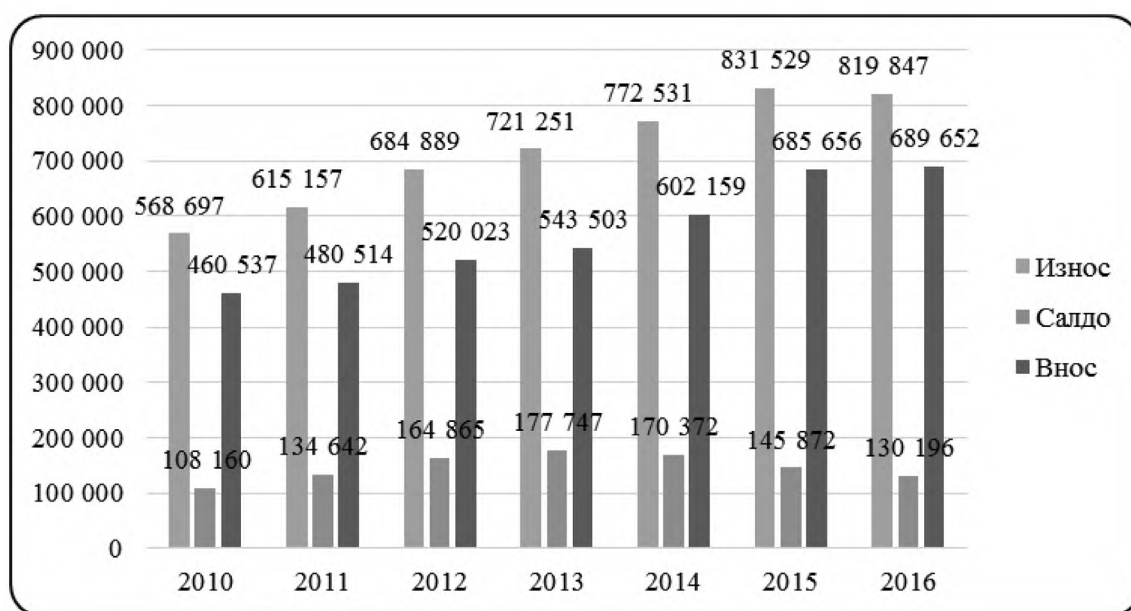
Услугите играят основна роля в съвременната икономика и търговията с тях е своеобразен показател за икономическото развитие на дадена страна. Ефективният сектор на услугите е от решаващо значение както за търговията, така и за промишленото производство чрез финансиране, логистика и комуникации. Нарастването на търговията с услуги и тяхното широко предлагане стимулират икономическия растеж чрез подобряване на ефективността на свързани отрасли и осигурявайки ключови междинни ресурси. От друга страна, секторът на услугите заема все по-голям дял в международната търговия¹ в резултат от продължаващата икономическа глобализация, все по-голямата

¹ Понятието "международна търговия с услуги" обхваща търговията с услуги като сделките между местни лица – резиденти на ЕС - и нерезиденти. Освен че се предоставят чрез търговия на услуги между местни и нерезиденти, услугите могат да се предоставят и чрез чуждестранни филиали в приемащите страни. Следователно по-широкият обхват на търговията с услуги добавя и търговското присъствие (напр. чрез дъщерно дружество) на доставчиците на услуги в трети страни.

взаимосвързаност на националните икономики и усложняването на международните търговски потоци чрез глобални вериги за създаване на стойност.

Всички тези процеси имат като резултат нарастващ обем и значимост на търговията с услуги в световен мащаб и в ЕС. На сектора на услугите се дължат около 70% от БВП и заетостта в ЕС, а повече от 30 милиона работни места съществуват благодарение на износа на услуги извън съюза (което означава, че износьт е в основата на почти всяко седмо работно място в Европа). От друга страна, през следващите 10–15 години се очаква приблизително 90% от световния икономически растеж да бъдат генерирани извън Европа, което налага необходимостта да се изградят и укрепят икономическите и търговските връзки с новите центрове на световен растеж (Европейска комисия, 2015).

Износьт на услуги от ЕС за трети страни следва устойчива тенденция на нарастване. В периода 2010–2015 г. той се увеличава всяка година и от 569 милиарда евро през 2010 г. достига 832 милиарда евро през 2015 г. В същото време вносьт на ЕС на услуги от трети страни нараства от 461 милиарда евро през 2010 г. до 686 милиарда евро през 2015 г., в резултат от което се отчита ръст в излишъка на търговията с услуги от 108 милиарда евро (2010 г.) до 146 милиарда евро през 2015 г. (Фигура 1).



Фигура 1. Търговия на ЕС с услуги с трети страни, 2010–2016 г. (млрд. евро)

Източник: С данни на Eurostat, 2016 г.

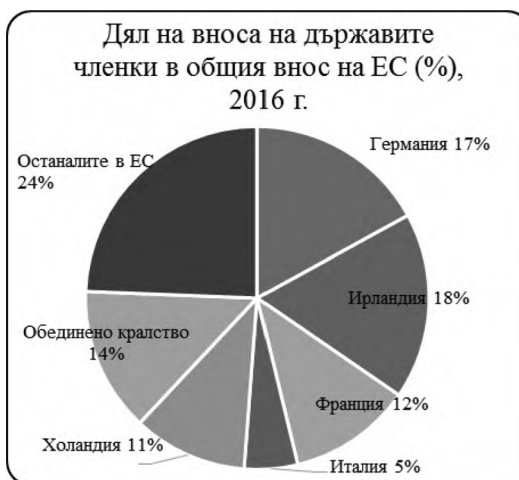
Данните от 2015 г. потвърждават, че както и през предходните години, Обединеното кралство е държавата, членка на ЕС, с най-висока стойност на износа на услуги за трети страни с износ на стойност 188 милиарда евро, или 23% от общия износ на ЕС (Фигура 2). Следващите най-високи нива на износ за трети страни са регистрирани от Германия (120 милиарда евро), Франция (98 милиарда евро), Холандия (77 милиарда евро) и Ирландия (56 милиарда евро). Германия е и най-големият вносител на услуги от страни

извън ЕС (на стойност 118 милиарда евро, или 17% от общия внос на ЕС), последвана от Ирландия (97 милиарда евро), Обединеното кралство (96 милиарда евро), Холандия (89 милиарда евро) и Франция (79 милиарда евро) – *Фигура 3 (Eurostat, 2016).*



Фигура 2. Дял на износа на държавите членки в общия износ на услуги на ЕС (%), 2016 г.

Източник: С данни на Eurostat, 2016 г.



Фигура 3. Дял на вноса на държавите членки в общия внос на услуги от ЕС (%), 2016 г.

Като най-важен партньор в търговията с услуги на ЕС традиционно на първо място се нареждат САЩ – през 2015 г. износът на услуги от ЕС за САЩ възлиза на 226 милиарда евро, или повече от една четвърт (27%) от целия износ на ЕС за трети страни. Следващите най-големи вносители на европейски услуги са Швейцария (14%), Китай (4%), Япония и Русия (по 3%), Канада, Индия и Бразилия (по 2%).

Основните страни на произход на вноса на услуги в ЕС са същите като дестинациите за износа на услуги от ЕС – САЩ отново заемат челно място с внос на стойност около 213 милиарда евро през 2015 г. (31% от общия внос от трети страни). Следващите най-високи дялове са на вноса от Швейцария (11%) и Китай (4%), (Евростат, 2016).

Съвременни подходи за либерализация на търговията с услуги

С нарастване на значимостта на търговията с услуги като дял от световната търговия облекчаването на достъпа до пазарите на услуги по света става все по-важно за функционирането на многостранната търговска система. По тази причина в Уругвайския кръг преговори освен традиционните въпроси, свързани с търговията със стоки, бяха включени и други области, сред които и търговията с услуги.

Условията за регулиране на световната търговия с услуги са уредени с Общото споразумение за търговия с услуги (ГАТС) в рамките на Световната търговска организация

(СТО). В него се поставят принципите, посредством които се либерализира търговията с услуги между членовете на СТО. Наред с вече установените в ГАТТ принципи на недискриминация най-облагодетелствана нация (НОН), национално третиране (НТ) и пазарен достъп (ПД) ГАТС въвежда и специфични правила, свързани с прозрачността, вътрешното регулиране, признаване на квалификациите, плащания и трансфери, както и изключения в някои области, като телекомуникации и финансови услуги. СТО категоризира различните начини на предоставяне на услуги, като ГАТС формулира четири модула за предоставяне на услуги: от територията на една страна на територията на друга страна; на територията на една страна на потребител от друга страна; от доставчик на услуги от една страна чрез търговско присъствие на територията на друга страна; от доставчик на услуги от една страна чрез присъствието на физически лица на територията на друга страна.

Основният подход за либерализация се запазва под формата на **многострани преговори** на базата на общите правила, заложи в ГАТС. Преговорите засягат предимно пазарния достъп, който всяка една страна, членка на СТО, предоставя на останалите чрез поемане на конкретни ангажменти. Ангажиментите се поемат чрез индивидуални списъци със специфични задължения, които включват ангажменти по отношение на сектора на икономическа дейност, начин на предоставяне на услуги, изключения, от кои разпоредби на ГАТС е съответната резерва (национално третиране, пазарен достъп, най-облагодетелствана нация). От влизането в сила на ГАТС списъците с ангажменти са основното средство за либерализация на търговията с услуги на многостранно и двустранно равнище.

Възприети са два основни подхода при изготвянето на списъците с ангажменти – негативен и позитивен. Позитивният подход е най-широко разпространен, тъй като той е и подходът в ГАТС. При него държавата се обвързва с действието на съответното споразумение само за секторите, изрично изброени в списъка с ангажменти, т.е. сектори, които не са включени, не попадат под действието на либерализацията. Състои се от няколко основни компонента – сектор и подсектор според класификатора на ООН; ограничения спрямо принципа на национално третиране (най-често дискриминиране на основа националност); ограничения спрямо пазарния достъп (друг тип ограничения пред икономическите оператори, различни от националност); начин на предоставяне на услуги.

При негативния подход за либерализирането на търговията с услуги на пълна либерализация подлежат всички сектори, изключени от списъка, включват се само ограниченията пред търговската либерализация. Негативният подход има елементи, сходни с позитивния, но се отличава с подробно описание на резервите с цел прозрачност на действието на приложимите ограничения, както и правно основание (национално или ЕС законодателство). В практиката се счита, че негативният подход представлява по-прозрачния начин на отразяване на ограниченията по законодателството и предоставя по-големи възможности за гарантиране на автономната либерализация на търговията с услуги, тъй като се обвързват с *ratchet* клауза². По принцип този вид списъци се ползва от развитите държави в света при сключването на споразумения за свободна

² **Ratchet клауза** - при веднъж предприета либерализация от дадена държава, изразяваща се в премахването на някое ограничение в търговията с услуги, след това не могат да бъдат въвеждани нови ограничения.

търговия в услугите (напр. в ОИСР, НАФТА, споразуменията на САЩ и др.). В рамките на СТО и на сключените досега споразумения за свободна търговия от ЕС се е ползвал т. нар. положителен списък.

Освен двата основни подхода съществува и хибриден подход, където се смесват елементи на негативния и позитивния. ЕС има такъв опит в преговорите за Споразумението за търговия с услуги (ТИСА – *TiSACC*) и Трансатлантическото търговско и инвестиционно партньорство между ЕС и САЩ. Той се състои в съчетаване на позитивен подход по отношение на ограниченията спрямо пазарния достъп, като се следва моделът на ГАТС, и на негативния подход по отношение на ограниченията спрямо национално третиране. В допълнение списъкът отново е разделен на две части, едната обвързана с *ratchet* клауза по отношение на съществуващите към момента ограничения, и втора част по отношение на бъдещи дискриминационни мерки.

Макар че след влизането в сила на ГАТС търговията с услуги става част от многостранните търговски преговори за по-нататъшна либерализация и въпреки включването ѝ в Кръга Доха, тя остава на втори план за сметка на въпроси като вътрешната подкрепа в селското стопанство и продоволственият осигуряване. Многостранните преговори за либерализиране на услугите в рамките на СТО навлизат в застой, поради което конкретно в областта на услугите се търси подновяване чрез договаряне на нови правила в някои ключови сфери като електронна търговия, дигитална икономика и вътрешна нормативна уредба (вътрешно регулиране). Основни пропоненти на правилата са развитите страни, като в области като електронната търговия голям интерес се проявява и от развиващите се страни.

Алтернатива при това положение е ЕС да продължи либерализацията на търговията с услуги на основата на все повече **двустранни споразумения**. Всички споразумения за свободна търговия (ССТ) на ЕС включват разпоредби и ангажменти за либерализиране на търговията с услуги. Принципът на договаряне е, че основавайки се на ГАТС, по-специално чл. 5, едно такова споразумение следва да има значителен обхват по отношение на сектори и начини на предоставяне на услуги.

По-рано целта на двустранните споразумения на ЕС беше да надграждат многостранните договорености с отделни приоритетни партньори, но заради липсата на развитие в преговорите в рамките на СТО двустранните споразумения започнаха да придобиват все по-голяма важност в търговската политика на ЕС, чиято цел е гарантиране на пазари за европейските износители.

Едно модерно Споразумение за свободна търговия на ЕС обхваща общи правила за търговска либерализация (НОН, НТ, ПД), секторни правила в някои специфични сектори, както и ангажменти по всички модули на предоставяне на услуги. Специално значение се отдава на модул 3, търговско установяване, тъй като на практика това е либерализиране на условията за инвестиции в дадена страна. Либерализирането му е изведено в отделна глава по инвестиции, а не в главата по търговия с услуги, защото в нея се урежда не само либерализирането на инвестициите, но и тяхната защита. Най-амбициозната оферта за пазарен достъп ЕС е правил във Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада (СЕТА). В него за първи път ЕС използва негативен подход при съставянето на списъците по търговия с услуги, като предоставя ниво на достъп, което не е предоставяно на друг партньор. В това отношение СЕТА представлява предизвикателство и за българската администрация, която нямаше опит с

негативни списъци и следваше да се направи внимателен преглед на законодателството по сектори, за да може да бъде съставен списъкът с резерви. България има най-много национални резерви от държавите, членки на ЕС, общо 44 – 24 в Анекс 1 и 20 в Анекс 2 (Министерство на икономиката на РБ, 2016).

Друг непосредствен резултат от продължаващия застой в либерализиране на търговията с услуги в рамките на СТО е, че една група държави с такъв интерес започна преговорите, за да опита създаването на **плурилатерално споразумение** за търговия с услуги, което да надгражда правилата в ГАТС. В преговорите по *TiSA* в момента участват 23 държави, членки на СТО, включително Европейският съюз³, които общо извършват около 70% от световната търговия с услуги. Както по време, така и след приключването на преговорите споразумението ще бъде отворено за всички други членове на СТО, които искат да участват в него. Една от най-важните цели на участниците е да бъдат привлечени водещите държави с бързо развиващи се икономики (Индия, Бразилия, Китай и др.).

TiSA цели отваряне на пазарите на услуги и подобряване на правилата в области като лицензиране, финансови услуги, телекомуникационни услуги, професионални услуги, електронна търговия, услуги, свързани с морския транспорт, услуги от професионалисти, които пребивават в чужбина с цел временно предоставяне на услуги, и др. Това ще предостави нови възможности за износ на услуги от ЕС и същевременно ще стимулира икономическия растеж, увеличаването на работните места и благосъстоянието.

TiSA се основава на ГАТС и неговите разпоредби – приложно поле, определения, достъп до пазара, национално третиране, изключения и др., което означава, че ако достатъчно членове на СТО се присъединят към него, то би могло да се превърне в по-широко споразумение на СТО и да се разпростре и извън първоначалните участници.

Структурата на споразумението ще е съвместима с тази на ГАТС, за да се гарантират бъдещо му мултилатерализиране и инкорпориране в ГАТС. Споразумението ще включва ангажименти по достъпа до пазара, стандартни клаузи, произтичащи от съществуващите ангажименти по ГАТС, както и нови задължения, подобрени регулаторни правила на основата на направените от страните предложения (държавните поръчки и др.), хоризонтално правило за националното третиране с възможност за изключения, ефикасен механизъм за уреждане на спорове и др.

Споразумението ще обхваща всички сектори и начини за предоставяне на услуги, но ще има възможност за изключване на чувствителни сектори на услугите от поетите ангажименти за либерализиране (напр. аудиовизуални услуги, обществените услуги). По отношение на дискриминационните мерки ще се прилагат клаузи за запазване на статуквото (*standstill*) и запазване на всяка промяна към либерализация (*ratchet*).

За списъците със специфичните задължения на страните се използва т. нар. хибриден метод. Задълженията по достъпа до пазара са на основата на позитивни списъци по модела на списъците по ГАТС, а задълженията по националното третиране са на основата на негативни списъци, в които сектор по сектор се изброяват всички ограничения за предоставяне на услуги според законодателството на съответната страна. Задълженията по достъпа до пазара не засягат правото на държавните или местните

³ Австралия, Европейският съюз, Израел, Исландия, Канада, „Китайско Тайпе“, Колумбия, Коста Рика, Лихтенщайн, Мавриций, Мексико, Нова Зеландия, Норвегия, Пакистан, Панама, Перу, Република Корея, САЩ, Турция, Хонконг (Китай), Чили, Швейцария, Япония.

органи да регулират пазарите на услуги. Целта е да се премахнат дискриминационните ограничения по отношение на доставчиците на услуги от страните, участващи в *TiSA*. Това означава, че *TiSA* няма да се отрази на правилата, на които всички доставчици на услуги – както от страната, така и чуждестранните доставчици – трябва да отговарят, като например мерки, предназначени за опазване на общественото здраве, безопасността или околната среда; минимални квалификационни изисквания за доставчици на услуги; спазване на правата на хората по време на работа (Министерство на икономиката на РБ, 2016).

Перспективи и съображения пред по-нататъшната либерализация

Независимо от варианта, по който ще продължи да се развива либерализацията на услугите в световен мащаб, и подхода, който ЕС ще прилага преобладаващо на един или друг етап, очертава се по-скоро тя да продължи. За ЕС предизвикателство представлява необходимостта да се намери баланс по отношение на предимствата и недостатъците, които всеки от тях притежава.

В най-новата си търговска стратегия Европейската комисия настоява за по-нататъшна либерализация на услугите⁴, чрез която ще се генерират икономически растеж и работни места в ЕС чрез увеличаване на търговията и инвестициите, като в същото време се поставя акцент и върху налагането на европейски ценности в страните партньори, особено по отношение на устойчивото развитие.

Според новата стратегия търговската политика на ЕС трябва да бъде преразгледана в съответствие с новите икономически реалности и в резултат на това Комисията настоява за по-нататъшна либерализация на услугите както на вътрешния пазар, така и с трети страни, като изрично се споменава *TiSA*. В същото време не липсват и съображения по отношение на потенциалните рискове от приемането на конкретното споразумение, свързани както с традиционните негативни ефекти от нарастващата конкуренция, така и с тези от евентуално засилване на приватизацията и необходимостта от защита на обществените услуги от нея.

Традиционно търговските политики имат отрицателно въздействие, защото причиняват загуба на работни места в определени региони и държави и създават необходимост от овладяване на нови умения, приспособяване към нови начини на работа и евентуално преместване в друг регион или държава членка с цел намиране на работа. Комисията посочва на първо място отговорността на държавите членки и на ЕС за осигуряване на активни политики на пазара на труда и, второ, подчертава ключовата роля на политиките в областта на образованието за подпомагане на непрекъснатото развитие на уменията за подготовка на работниците за бъдещи работни места. Структурният и инвестиционният фонд на ЕС, както и Европейският фонд за приспособяване към глобализацията са в подкрепа на общностите, които страдат от негативните последици от либерализацията и развитието на международната търговия.

⁴ Европейската комисия публикува на 14 октомври 2015 г. своята нова търговска стратегия, озаглавена „Търговия за всички – към по-отговорна търговия и инвестиционна политика“.

Така например Европейският комитет на профсъюзите в образованието⁵ изразява опасения по отношение на либерализацията на обществените услуги. Неговата позиция изисква изрично изключване на настоящите и бъдещите обществени услуги от търговските споразумения, за да се защити европейският социален модел (European Trade Union Committee for Education, 2015a). Съображенията на комитета са, че със споразумението ЕС ефективно отваря вратата към чуждестранни доставчици на образователни услуги с нестопанска цел и в предложените основни разпоредби не се споменава нито едно изключение за обществените услуги или услугите от общ интерес. *ETUCE* изисква образованието да бъде изцяло изключено от тези преговори и *TiSA* (European Trade Union Committee for Education, 2015b).

Според Европейската организация за защита на потребителите⁶, ако не е добре обмислено, има риск споразумението *TiSA* да доведе до понижаване на защитата на потребителите. Изтъкваната причина за това е, че преговарящите обсъждат правила, които да задължават депутатите от държавите, подписали споразумението, да спазват строги критерии, и отговарят на „тестове за необходимост“, преди да предлагат нови закони. Това би могло да попречи на бъдещи мерки за защита на потребителите, които биха могли да бъдат отчетени от партньорите по споразумението като по-строги, отколкото е „необходимо“, например споразумението може да попречи на ЕС да въведе бъдещо законодателство, което да защитава потребителите от вредни свойства на определен продукт. От друга страна, според Организацията на потребителите някои страни по *TiSA* искат да бъдат в състояние да коментират законопроектите на другите страни по споразумението, което би довело до риск от злоупотреба с влияние на взимашите решения и намаляване на желанието да се правят повече нови предложения. Това може да доведе до „регулаторен хлад“, което означава, че развитието на политиката на ЕС ще се управлява и евентуално парализира от система, в която ще бъдат включени твърде много от заинтересуваните страни извън ЕС (European Consumer Organization, 2016).

Международната конфедерация на профсъюзите (МКП)⁷ публикува подробен анализ на изтеклите текстове за 20-те кръга преговори по споразумението, според който, ако бъде прието, то би имало сериозни последствия на пазара на труда в целия свят.⁸ Като основен проблем авторите отбелязват, че *TiSA* законно ще подкрепи и улесни работата на т. нар. споделена икономика, която предизвиква „процъфтяването на нелоялна конкуренция между доставчиците на услуги, назначаването на незащитени работници в „сивата“ икономика и избягване на плащането на данъци“.

Отбелязва се също, че има риск и за работниците, които попадат в четвъртия модул на предоставяне на услуга, който е форма на краткосрочна миграция, когато работят за

⁵ Европейският комитет на профсъюзите в образованието (*European Trade Union Committee for Education*) е социалният партньор на учителите на европейско равнище и защитник на учителските интереси в Европейската комисия. Създаден през 1977 г., представлява 132 учителски синдиката в 49 държави.

⁶ *European Consumer Organization (BEUC)* включва 43 независими национални потребителски организации от 31 европейски страни (ЕС, ЕИП и страните кандидатки).

⁷ *International Trade Union Confederation (ITUC)*.

⁸ Още през 2013 г. подобна съвместна декларация беше подадена до Европейската комисия от Международна конфедерация на профсъюзите (*International Trade Union Confederation – ITUC*) и Европейската конфедерация на профсъюзите (*European Trade Union Confederation – ETUC*), <http://www.ituc-csi.org/trade-in-services-agreement-risks?lang=en>.

определен период в друга страна, обикновено по проект, да бъдат наети в чужбина на трудови договори, чиито условия са далеч по-лоши от тези, предвидени в трудовото законодателство на приемащата страна, защото то няма да се прилага, ако са наети по договор за проект.

За отделни сектори също бяха изказани опасения за сериозни рискове, например според транспортните съюзи пълното отваряне на транспортни услуги би довело до по-нататъшно влошаване на заплатите и безопасността на транспортните работници, а при финансовите услуги – до по-голяма консолидация на банковия сектор, при който по-големите банки ще станат още по-големи (чрез сливане и поглъщане на по-малките), което ще увеличи риска за финансовите системи (Equal Times, 2016).

Съображения имаше от гореизброените организации и по отношение на недостатъчната прозрачност на преговорите по споразумението, както и за силно противоречивия механизъм за решаване на спорове с инвеститорите.

Заклучение

Въпреки наблюдаваните антиглобалистки тенденции процесът на либерализация на международната търговия най-вероятно ще продължи да се развива на различни равнища. През последните години поради трудностите в преговорите по Кръга Доха все повече държави и икономически блокове прибягнаха към възможността за либерализиране и подобряване на условията за търговия на двустранна, регионална или плурилатерална основа. Пример са преговорите за плурилатерално споразумение по търговията с услуги (*TiSA*), за сключването на което има и опасения от различно естество. Изводът е, че ЕС трябва внимателно да подхожда в преговорите, така че да защити максимално интересите на всички заинтересувани страни по споразумението, както и да избегне същите грешки, които допусна в преговорите по други международни търговски споразумения.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Altintzís, Y. (2016), A global Trade in Services Agreement would put workers and consumers at risk, Equal Times, 10 November 2016, <https://www.equaltimes.org/a-global-trade-in-services?lang=en#.WSQsaOvyjIU>.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Towards a Robust Trade Policy for the EU in the Interest of Jobs and Growth, 18.10.2016, com(2016) 690 final <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-690-EN-F1-1.PDF>.
- European Commission (2015), Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.
- European Commission (2017), Trade in Services Agreement – TiSA, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>.
- European Consumer Organization – BEUC (2016), Factsheet. Trade in Services Agreement http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2016-017_tisa_factsheet.pdf.
- European Trade Union Committee for Education (2015a), The European Commission's new trade strategy pushes for further services liberalisation, 15 October 2015, <https://www.csee-etu.org/en/news/archive/1165-the-european-commission-s-new-trade-strategy-pushes-for-further-services-liberalisation>.

- European Trade Union Committee for Education (2015b), Trade in Services Agreement (TiSA) is a threat to quality education, Brussels, 27 June 2014, <https://www.equaltimes.org/a-global-trade-in-services?lang=en#.WSQsaOvyjIU>.
- Eurostat (2016), Statistics Explained. International trade in services, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services.
- International Trade Union Confederation – ITUC (2016), Alles uber TISA <https://www.ituc-csi.org/alles-uber-tisa>.
- Министерство на икономиката на РБ (2016), Дискусия на тема „Общата търговска политика на ЕС и българската икономика“, 27.04.2017 г., <https://www.mi.government.bg/bg/news/ministar-sedlarski-otkri-diskusiya-na-tema-obshtata-targovska-politika-na-es-i-balgarskata-ikonomika-2984.html> (Ministry of Economy of Bulgaria, Expert Discussion “The Trade Policy of the EU and the Bulgarian Economy”, 27 April 2017).

АСПЕКТИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ИДЕНТИЧНОСТ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА НАВИД КЕРМАНИ

Гл. ас. д-р Даниела Дечева
Катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. Навид Кермани е един от най-влиятелните съвременни интелектуалци в Германия, активен участник в публичния дебат за Европа. **Цел** на доклада е да разкрие неговата гледна точка към кризите във и извън Европа, които пряко се отразяват на дебата за общо-европейската идентичност. Чрез **съдържателен анализ** на два сборника с репортажно-есеистични текстове, на речи и публицистични текстове се извежда реакцията на Кермани на тези кризи. **Резултати:** авторът вижда фундаментални европейски ценности, застрашени не само от някакъв външен враг, а от двойни стандарти и недостатъчна решителност на европейските политики. Особен акцент и убедителност на публичното му присъствие придават застъпничеството му за християнско-ислямско помирение, критиката му към засилващите се гонения и убийства на християни в ислямски държави и към извращаването на ислямската религиозна мисъл и практика, което руши не само мира и демократичните права, но и самия ислям. **Изводи:** според Кермани европейската идентичност е възможна само в хуманистичната и космополитична традиция, към която непременно принадлежи респектът към религията. Нужно е европейските общества да предефинират представата за себе си, отстоявайки ценностите си чрез самокритичност, единство и поемане на политическа отговорност.

Ключови думи: Навид Кермани, европейска идентичност, Европа, ислям, бежанска криза

JEL Classification code Z

Очертаването на каквато и да било идентичност с цялата ѝ условност и променливост неизбежно става чрез разграничението спрямо някакво *друго*. За Европа като това *друго* векове наред, а през последните десетилетия особено отчетливо се възприема ислямският свят. Анализът на паралелите, припокриванията, контрастите с ислямската другост е част от един трудно обозрим дискурс, който непрекъснато и с особена интензивност се подхранва от актуалните процеси в Европа и света. Детериторизацията на исляма, произтичаща от глобализацията (Евстатиев, 2006, с. 296), необратимо го превърна в непренебрежима и неотделима част от Европа. Той е предизвикателство не просто със своята подчертана религиозна и културна другост, а най-вече с това, че заявява претенциите си по един все по-агресивен начин и поставя на изпитание ценности,

които Европа доскоро приемаше за универсални. Те са оспорени радикално в колизията с политическия ислям, който също претендира за задължението да налага универсални, само че религиозно обосновани ценности, трудно съвместими с европейската секуларна концепция за свободи, равнопоставеност и демократичност. Днес т. нар. секуларен фундаментализъм (Евстатиев, 2006, с. 301), т.е. нетърпящата противоречие теория, че секуларизацията е задължителна предпоставка за модернизацията, която пък от своя страна се разбира като адаптиране към западноевропейските стандарти, се опровергава от ролята в обществото на политическия ислям в частност и на религията въобще (Евстатиев, 2006, с. 300–301). Настъпването на „постсекуларна“ епоха (Хабермас) поставя Европа пред изпитанието да предефинира себе си и това е може би най-трудно преодолимата криза, защото засяга дълбинни слоеве на европейската идентичност.

Този текст се фокусира върху възгледите на Навид Кермани за европейската идентичност в контекста на съвременните кризи в Европа и света. В България той е малко познат извън германистичните среди. Теоретично можеше да бъде новият федерален президент на Германия, номиниран от Социалдемократическата партия, зелените и левицата. Практически нямаше особен шанс срещу бившия външен министър Франк-Валтер Щайнмайер, който благодарение на консенсуса между двете управляващи партии от февруари 2017 г. е и настоящият германски държавен глава. Самият факт обаче, че Кермани беше сред номинираните, е знаков за очертаваща се тенденция в политическия живот в Германия, а и за амбициите на самия Кермани. Той е един от най-активните участници в експертния и политически дискурс в страната по въпросите на межкултурния диалог между Западна Европа и Ориента, коментатор на съвременните събития в Европа и света, хабилитиран ориенталист в областта на ислямската поетика, естетика и мистика, инициатор на академични инициативи; писател, носител на десетки престижни награди, драматург и режисьор, а паралелно с това публицист, автор на многобройни репортажи от кризисни региони по света; член на престижни организации, сред които Германската академия за език и поезия и на Хамбургската академия на науките, а в периода 2006–2009 г. на новоучредената тогава „Германска ислямска конференция“.

Кермани е син на ирански имигранти лекари, роден в Германия през 1967 г., с германско и иранско гражданство, който определя себе си не просто като убеден, а като „въодушевен“ европейец. Той е вярващ мюсюлманин шиит, а това наред с благоприятната социална среда, в която е израснал, безспорно дава отражение на нагласата му към исляма по принцип, естетическото преживяване на религията, неговата собствена религиозност и отношението му към западните ценности. Нови перспективи към собствената си религия Кермани открива и чрез заниманията си с християнско изкуство. Убедителността му в публичното пространство на Германия в голяма степен се дължи на ясната му политическа позиция, но и на неговата балансираност и ненападателност.

Не би било съвсем точно Кермани да се определи като възпътен модел на успешна интеграция, доколкото той възприема като „свои“ както Европа, така и исляма. Затова е критичен и към двете, изхождайки от принципното си убеждение, че в „чуждото“ можеш да си влюбен, дори прехласнат, но любовта към „своето“ се доказва и легитимира чрез критичност. На този фон основните позиции на Кермани към европейската идентичност в това изложение ще бъдат изведени от няколко негови текста: сборника с есета „Кои сме ние?“ (2009 г.), репортажа „Нахлуване на реалността“ (2016 г.), няколко от многобройните му интервюта и публицистични текстове и речта му при получава-

нето на една от най-престижните награди в Германия – наградата за мир на германския книгоразпространителски бранш през 2015 г.

Европа като просвещенски проект, основан на либералнодемократични ценности

Кермани споделя обичайните критики както към работата на европейските институции, така и към центробежните национални политики и популистки тенденции. Акцентът на текстовете му, участията му в дискусии и най-вече на честите му срещи с ученици обаче е поставен върху Европа като непосредствено живяна реалност. Както за собственото му поколение, така и за това на младите хора мирът, свободите и правата, извоювани от обединена Европа, се възприемат като самопонятни. За да припомним, че не са, Кермани насочва вниманието на учениците към собствените им класове – мултиетнически и мултирелигиозни общности, – през които да осъзнаят опасността от завръщането на национализма и ролята на Европа за неговото притъпяване. Удовлетворението му е, че вижда у младите хора политизиране и ангажираност с актуалните проблеми, а това му дава надежда, че европейските общества и занапред ще успяват да мобилизират енергия за опазването на ценностите си, които са и основа на тяхната идентичност.

Подобно на повечето интелектуалци, Кермани постоянно се позовава именно на просвещенския фундамент на Европа и завоеванията на Френската революция. Без да се отрича тяхното решаващо значение, трябва да се подчертае обаче, че сами по себе си тези постижения не са достатъчни основания за вкопчването в някакъв редуциран „просвещенски“ образ на Европа. Подобно фокусиране е твърде обобщаващо и подкопава собствената си убедителност, игнорирайки значими процеси и преломи в пред- и следпросвещенските векове, които при това надхвърлят границите на Европа.

Европа като възможност и среда за демократизиране на отделни държави: примерът Германия

След Втората световна война преодоляването на националсоциализма и холокоста се превръща в особено ядро за създаване на (нова) германска и европейска идентичност. Именно обвързването в европейския проект прави демокрацията в следвоенна Германия изобщо възможна, а „заради националсоциализма за много германци след 1945 г. Европа се превръща в родина заместител“ (Winkler, 2015). През последните 50 години в Германия е консенсусна нагласата, че германците имат право на политическо достойнство, доколкото са безкомпромисно критични към миналото и настоящето на страната си. Проследявайки в няколко свои текста пътя на създаване на немска нация чрез литературата и философията, Кермани се позовава на емблематични имена от късния XVIII и XIX век. Гьоте, Кант и други носители на интелектуалната традиция са виждали консолидирането на Германия непременно и най-вече в европейски контекст, търсейки дори космополитни измерения. Много писатели, които днес се приемат за носители на германския дух (Лесинг, Шилер, Хьолдерлин, Бюхнер, Бьорне), в своето

време са били аутсайдери и дисиденти, преследвани, прогонени или най-малкото с много проблематично отношение към родината си: „Хайне обичаше Германия, да, но над тази любов надделяваше неговият **срам** от Германия.“ (Kermani, 2006) Като символ на тази покаянна позиция в най-новата история на Германия Кермани посочва прословутото падане на колена на Вили Брант пред паметника на евреите във Варшава през 1970 г. Самият Кермани, избран да произнесе тържествената реч по повод 65-годишнината от приемането на германския основен закон, също подчертава тази нагласа: „Чрез Европа Германия се връща към себе си и градивните сили в своята история.“ (Kermani, 2014) За повечето мигранти от неевропейски страни и техните потомци, както и за самия Кермани обаче не може да става въпрос за завръщане към някакви собствено национални германски (френски и т.н.) корени. Затова именно европейският хоризонт им позволява да се интегрират в обществото, без да се идентифицират със съответната национална историческа памет или етническа принадлежност (Diner, 274).

Казусът „Германия“ е показателен и с друга особено значима за Европа концепция. Като „постнационална демокрация сред национални държави“ (К. Д. Брахер) Германия не само се връща и утвърждава сред западните демокрации, но се развива и като основна движеща сила в посока към „постнационалното“. Според Винклер и до днес е много силна германската склонност да проектира в Европа очаквания, на които реалността не може да отговори. Затова, разминавайки се с високите стандарти на Германия по отношение на европейската интеграция, другите държави дори се чувстват морално попечителствани от нея (Winkler, 2015).

Концепцията за „конституционния патриотизъм“ на Долф Щернбергер, на която Хабермас придава особена популярност през 80-те години, макар и силно критикувана, прави пробив не само в германския, но и в европейския дискурс за идентичността. Според Мюлер той се състои в това, че се търси не прехвърляне на *емоции* от национално на европейски ниво, а изграждане на „*рационални* колективни идентичности“. А те са възможни единствено чрез задълбочено самокритично занимание на всяка страна със собственото ѝ минало (Müller, 2004). Пред това иначе добро намерение обаче има една огромна пречка, заложена в самата му основа. Известно е, че всяка колективна, в случая търсената европейска идентичност в огромна степен се крепи на обща историческа памет. Но тъй като някои от най-големите травми в европейската история са възникнали именно на национална основа, е много трудно, ако въобще е възможно спомените за тях да са в обща, наднационална, при това изцяло рационална перспектива.

Претенцията на Европа да защитава универсални човешки права както на собствената си територия, така и в останалия свят

Кермани вижда предаден този европейски идеал, превърнал се и в политическо и морално задължение. Критиката му към двойните стандарти в някои европейски политики ще разгледам чрез три примера.

1. Референдумът в Швейцария през 2009 г. за строежа на нови (освен съществуващите четири) минарета

За Кермани самото поставяне за гласуване на този въпрос, а още повече резултатът от референдума представляват отстъпление от базисни принципи на европейския

проект като секуларна, транснационална, мултирелигиозна и мултиетническа общност. Според него не просто е дискриминирано основното право на свободно упражняване на религията, но и е направена стъпка към забрана на всякакви други форми на ислямско присъствие в публичното пространство. Логично авторът принадлежи към онзи лагер в дебата, който твърди, че целенасочено се подсилват страховете на мнозинството от мюсюлманското малцинство, но се пренебрегват страховете на мюсюлманите в Европа, че те са декласирани като граждани втора ръка, което пък опасно задълбочава социалното разделение. Затова е време Европа да спре да възприема мюсюлманските си граждани като малцинство с ограничени права, а в съзвучие с либералнодемократичните си ценности да провежда мултикултурна политика на признаване (Ч. Тейлър).

В съвсем конкретния аспект на храмовото строителство Кермани смята, че вместо да се избират възможно най-незабележими сгради за сакралните нужди на мюсюлманите и да се поддържа маргинализирането им, трябва да се стимулира създаването на модерна и естетически впечатляваща ислямска архитектура, която да кореспондира с европейската архитектурна среда (Kermani, 2009).

Едва ли някой би противоречил на Кермани, че социални и културни конфликти не се решават чрез забрани, а с целенасочени мерки за интегриране, но реториката му остава на повърхността и почти напълно игнорира значими аргументи на спечелилото в референдума мнозинство (за подробен анализ на темата вж. Langenohl, 2013).

2. Бежанската криза и европейската имиграционна политика

Повече от 20 години Кермани остро критикува в частност германското и изобщо европейското законодателство за имиграцията и политическото убежище. През 2015 г. той проследява балканския маршрут на бежанците от Лесбос към Германия, но по обратен път (през Унгария, Хърватска, Сърбия, Гърция и Турция), и публикува репортажа си в книгата „Нахлуване на реалността“. Като описва трагедията и надеждите на мигрантите, без да спестява социалните различия между тях, от които произтичат и различни шансове, Кермани настоява, че ценностите, на които се позовава Европа, я задължават не само да се погрижи за бежанците, но и да поеме своята политическа отговорност за причините, предизвикали тази дългогодишна хуманитарна катастрофа. Според него европейската система за даване на политическо убежище принуждава бежанците да търсят нелегални начини за влизане в Европа, рискувайки живота си. С неспособността на европейските държави да се договорят за квоти и да организират сигурни маршрути те оказват масивна подкрепа на индустрията за трафик на хора.

Решенията, за които Кермани апелира, не са нито оригинални, нито лесни за изпълнение, но според него съвсем скоро Европа няма да има избор. Той настоява за разграничаване на имиграцията от политическото убежище; за включване на климатичните промени в Женевската конвенция за бежанците като основание за получаване на убежище; за бежански лагери около Сирия и Северен Ирак за хората, които чакат възможност да се върнат в страната си или предпочитат емиграция в сродна култура. Но най-вече „кръвта по границите на Европа“ няма да ѝ позволи още дълго да е остров на благоденствието, хилядите жертви от Северна Африка и Азия ще продължават, докато Европа не се намеси по-решително в прекратяването на конфликтите в Близкия изток. Войната все по-осезаемо ще се пренася на територията на Европа. А както казва един от бежанците, с които Кермани разговаря, „без свобода може да се живее, но не и без мир“ (Kermani, 2016a, с. 63).

3. Позицията на Европа към войните в Близкия изток

Един от най-силните и емоционални текстове на Кермани е речта му по повод връчването на наградата за мир на германския книгоразпространителски бранш през 2015 г. Той я посвещава на отец Жак Мурад, който се грижи за католическата общност в малко градче в Сирия, на основателя ѝ отец Паоло Дал'Олио, отвлечен от ИД през 2013 г. и останал в неизвестност оттогава, на хилядите измъчвани, избити и преследвани християни, шиити, кюрди и други общности в Сирия. Упрека си към Европа Кермани отправя чрез думите на самия отец Жак: „Ужасно е да осъзнаем, че сме изоставени – изоставени най-вече от християнския свят“ и „За тях ние не означаваме нищо“ (Кермани, 2015, с. 74). Авторът обвинява Европа в двуличие, цинизъм и малодушие – декларирането на „универсални“ хуманистични ценности е в крещящо противоречие със същевременно военно и търговско сътрудничество със Саудитска Арабия, участието в унищожаването на Ирак, подкрепата за Асад. Той призовава към по-категорична намеса на ЕС в решаването на конфликта, надхвърляща мерките на дипломатията и гражданските инициативи. На въпроса, който сам си задава – има ли право като носител на награда за мир да призова към война, – дава следния отговор: войната от години се води със значителното съдействие на Европа и в непосредствена близост до нея. Тя не може да се прекрати в Ирак или Сирия, защото всъщност се води от Иран, Турция, страните от Персийския залив, САЩ, Русия и Запада.

Кермани категорично отхвърля клишето, че насилието няма нищо общо с исляма, но и напомня, че за възхода на ислямския фундаментализъм и тероризма огромен принос има възмущението сред мюсюлманските общества от двойните стандарти на Запада и, разбира се, постколониалното прекрояване на Близкия изток. При това, както подчертава Евстатиев, фундаментализмът е модерен феномен, свързан по-скоро с вестернизацията, отколкото с връщането към Корана (Евстатиев, 2006, с. 312), така че Европа сега е изправена пред последствията от собствената си политика, за която адекватно трябва да поеме отговорност не само в името на универсалните ценности, които твърди, че представлява, а и в съвсем конкретен план: за да опази мира и свободата в собствените си граници.

Европа и фундаментализмът

Без да пренебрегва „приноса“ на няколко европейски държави към възникването и ескалирането на фундаментализма в исторически и политически план, Кермани постоянно подчертава: фундаментализмът е плод не на праволинейната ислямска теология, а на нейната криза. Водейки война срещу Запада, ислямът води война срещу себе си. Претендирайки да се завръща към традицията си, всъщност я разрушава и така губи своята културна памет. Ориентът от детството на Кермани в Исфахан и студентските му пътувания в Кайро и Бейрут е мултиетнически, мултирелигиозен и мултикултурен, „една постоянно изложена на заплахата, в никакъв случай здрава, но изумително жива действителност“ (Кермани, 2006, с. 74), която пред очите ни се изличава духовно и материално. Унищожени са безброй свещени за мюсюлманите места, безценни и невъзстановими културни паметници. „Вече не съществува ислямска култура или поне не такава на ниво. Това, което сега ни затрупва, са руините на гигантско духовно раз-

рушение.“ (Кермани, 2016, с. 79) Имплицитният апел в тази тъжна констатация на Кермани е отправен към Европа. И досега именно на западни учени се дължи запазването на голяма част ръкописи и артефакти, а на живеещи на Запад мюсюлмани – опитите да се опазят и реставрират древни къщи и джамии. Съхраняването на което и да било културно наследство, на която и да било културна памет е същинска европейска ценност и задача дори пред лицето на ислямския фундаментализъм, дори извън европейската територия.

В дебата за европейската идентичност Навид Кермани е сред онези, които гледат на многообразието като на обогатяване, а не като на постоянно напрежение между норма и отклонение. Той е наясно, че мултикултурното, мултирелигиозното общество никога няма да бъде безконфликтно, а и конфликтите са необходима предпоставка за успеха на социалната интеграция, стига да се решават мирно, чрез диалог и взаимни отстъпки. Точно това обаче се оказва все по-трудно постижимо. Както предупреждава Ападурай, „всеобхватно, пълно и точно разбиране е невъзможна цел“ и именно затова търсенето на консенсус на всяка цена носи риска да се изличат принципни различия, като се наложат фалшиви универсализми (Appadurai, 2011, с. 31–32). Съзвучни с европейските либералнодемократичните ценности, възгледите на Кермани срещат одобрението на широки обществени кръгове. Основната критика към него идва от средите на други интелектуалци с мюсюлмански произход в Германия. За мнозина от тях Кермани, изхождайки от собствения си религиозен контекст, представя един твърде облагороден, всъщност нереалистичен образ на исляма. Патосът на Кермани обаче е именно в това, че няма принципна несъвместимост между Европа и исляма, стига те да се придържат към същинските си хуманистични ценности. На фона на актуалните процеси такава глобална хармоничност изглежда непостижима, но като всеки обществено ангажиран интелектуалец Кермани се надява да повлияе на обществените нагласи, а чрез тях – и на политиките. С позициите си той постоянно показва, че за да бъдеш европейец, трябва да искаш да бъдеш такъв (Вл. Градев).

БИБЛИОГРАФИЯ

- Границите на Европа (дискусия), <http://kultura.bg>, последно посетено на 30.05.2017 (Granitsite na Evropa, diskusii, 30.05.2016).
- Евстатиев, С. Ислямът и религиозната публичност като изпитание пред Запада. – В: Около Чарлз Тейлър. Религия и политика. Безпокойствата на модерността, Дом на науките за човека и обществото, С., 2006, с. 293–316 (Evstatiev, S. 2006, Islamat i religioznata publichnost kao izpitanie pred Zapada. V: Okolo Charlz Teilar. Religija i politika. Bezpokoistvata na modernostta, Dom na naukite za choveka i obshtestvoto, Sfia, s. 293–316).
- Кермани, Н. През границите – Жак Мурад и любовта в Сирия. – В: Християнство и култура, 2016, бр. 108, с. 71–84 (Kermani, N., 2016, Prez granitsite – Zhak Murad i liubovta v Siria. V: Hristianstvo i kultura, br. 108/2016, s. 71–84).
- Тейлър, Ч. Мултикултурализъм, Критика и хуманизъм, С., 1999 (Teilar, C. 1999, Multikulturalizam. Kritika i humanizam, Sofia).
- Appadurai, A. Vom Risiko des Dialogs. In: Stemmler, S. (Hrsg.), Multikultur 2.0, Wallstein Verlag, Göttingen, 2011, 25–36.
- Diner, D. (2011), Der Islam ist unsere eigene Frage in Gestalt. Gudrum Krämer und Dan Diner im Gespräch mit Tariq Ramadan, moderiert von Susanne Stemmer. In: Stemmler, S. (Hrsg.), Multikultur 2.0, Wallstein Verlag, Göttingen, 269–278.

- Kermani, N. (2006), Was ist deutsch an der deutsche Literatur?, http://www.kas.de/upload/dokumente/verlagspublikationen/Was_eint_uns/was_eint_uns_kermani.pdf.
- Kermani, N. (2009), Angriff auf Europa: zum Minarettverbot in der Schweiz, <http://www.sueddeutsche.de/politik/minarettverbot-in-der-schweiz-angriff-auf-europa-1.147975>.
- Kermani, N. (2009a), Wer sind wir? C. H. Beck, München.
- Kermani, N. (2014), Danke (Die Rede zum 65. Jahrestag des Grundgesetzes), <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-127194990.html>, последно посетено на 29.05.2017.
- Kermani, N. (2016), Auf Kosten unserer Kinder, http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/europas-zukunft/navid-kermani-zur-zukunft-europas-nach-dem-brex-14311972.html?%20printPagedArticle=true#pageIndex_2.
- Kermani, N. (2016a), Einbruch der Wirklichkeit, C. H. Beck, München.
- Langenohl, A. (2013), Die Debatte nach der Schweizer Volksabstimmung um den Bau von Minaretten. In: Öykan Ezli u.a. Die Integrationsdebatte zwischen Assimilation und Diversität, Transcript, Bielefeld, 25–49.
- Müller, J.-W. Verfassungspatriotismus – eine europäische Verbindlichkeit. In: Transit – Europäische Revue, Nr. 28/2004, <http://www.iwm.at/transit/transit-online/verfassungspatriotismus/>, последно посетено на 29.05.2017.
- Winkler, H. A. (2015), Wer hat die Deutschen zu Richtern der Nationen bestellt? <http://www.sueddeutsche.de/kultur/serie-was-ist-deutsch-wer-hat-die-deutschen-zu-richtern-der-nationen-bestellt-1.2792541-3>, последно посетено на 30.05.2017.

ДА ПРЕОСМИСЛИМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ?

Доклади

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

Българска
Първо издание

Научна редакция:

проф. д-р Ингрид Шикова
доц. д-р Калоян Симеонов
гл. ас. д-р Гергана Радойкова
д-р Линка Тонева-Методиева
д-р Борислав Мавров

Редактор

Веселина Стоянова

Формат 60х90/8

Печ. коли 26

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
www.press-su.com



Университетско издателство
„Св. Климент Охридски“