



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



СЛЕДВАЩИТЕ СЕДЕМ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ



Доклади от Седмата международна
конференция на катедра „Европеистика”,
СУ „Св. Климент Охридски”



София, 2020 г.

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация „Ханс Зайдел“
София, 2020 г.

СЛЕДВАЩИТЕ СЕДЕМ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доклади от Седмата международна научна конференция
на Катедра „Европеистика“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

май, 2020 г.

THE NEXT SEVEN OF THE EUROPEAN UNION

Reports from the Seventh International Scientific Conference
of the European Studies Department, Faculty of Philosophy at
Sofia University „St. Kliment Ohridski“

May 2020

Sofia University „St. Kliment Ohridski“
and „Hanns Seidel“ Foundation
Sofia, 2020

Научна редакция:

Проф. д-р Ингрид Шикова

Проф. д-р Нели Огнянова

Доц. д-р Калоян Симеонов

Доц. д-р Николина Цветкова

Гл. ас. д-р Гергана Радойкова

Гл. ас. д-р Десислава Караасенова

Гл. ас. д-р Даниела Дечева

Съдържание

Вместо предговор: Преосмисляне на следващите седем на Европейския съюз <i>проф. д-р Ингрид Шикова</i>	5
Раздел първи: Икономика и финанси	11
Нова криза и финансовият сектор. Помагат ли ни предишните уроци? <i>доц. д-р Калоян Симеонов</i>	13
Икономиката на Европейския съюз на кръстопът <i>доц. д-р Емилия Георгиева</i>	25
Финансовите инструменти - алтернатива за разпределение на бюджета на Европейския съюз през програмния период 2021-2027 г. <i>д-р Роксана Трифонова</i>	37
GDPR: Legal Impact on extra-territorial commercial pressure on Indian business, trade and investment <i>prof. Bindu Samuel Ronald, asst.prof. Abhijit Vasmatkar, prof. Shashikala Gurpur</i>	
Пораснали ли сме за следващите седем? <i>д-р Румяна Грозева</i>	57
Раздел втори: Визии за бъдещето на ЕС.	
Политика на разширяване и добросъседство	67
Демократичен дефицит или демократична легитимност? Към нова понятийна рамка на Европейския съюз <i>доц. д-р Светослав Малинов</i>	69
Towards a disintegrated Europe: a literature review in an international context <i>assoc.prof. Svetla Boneva, PhD</i>	81
Is democracy the only „game in town“ in post-truth Europe? <i>asst. prof. Lyubomir Stefanov, PhD</i>	99
Ефектът от напускането на Обединеното кралство за Съвета на ЕС: Институционални и политически последици <i>Димитър Лилков</i>	108
Amendments to the constitution in the area of judiciary in the candidate countries for the membership in the EU – the examples of Montenegro, Albania and Serbia <i>Aleksandar Andrija Pejović</i>	119

Macedonian EU perspective: window of challenge or opportunity? <i>asst. prof. Hristina Runcheva-Tasev, PhD</i>	135
Future of Europe. Between remarkable aspirations and crucial reforms <i>assoc. prof. Georgiana Ciceo, PhD</i>	144
Раздел трети: Медии и свобода на словото	153
Правна уредба на обществените медии в България и правото на Европейския съюз <i>проф. д-н Нели Огнянова</i>	155
Prescriptive or outcome based? A comparative analysis of India's personal data protection bill and European Union's GDPR <i>prof. dr. Rupal Rautdesai, Sudipta Chakraborty,</i> <i>prof. Shashikala Gurpur</i>	173
Послания на толерантност вместо търсене на конфронтация с езикови средства в медийно съдържание на съвременен испански език <i>гл.ас. д-р Рая Райчева</i>	186
Европейските избори през 2019 г.: ограничения в анализа на медийното съдържание онлайн в България <i>Мария Юркова, Иглика Иванова, Божидар Ангелов</i>	196
Раздел четвърти: Образование, култура и идентичност	219
Internationalization and europeanization of higher education: attitudes of academic staff <i>asst. prof. Desislava Karaasenova, PhD</i>	221
Европейско измерение на гражданското образование в България. Защо са важни първите седем? <i>гл. ас. д-р Гергана Рагойкова</i>	229
Towards a pedagogical framework for teaching English for communication at EU institutions <i>assoc. prof. Nikolina Tsvetkova, PhD</i>	239
Internationalisation of legal education – an unfinished agenda: the case of Symbiosis Law School Pune <i>dr. Shashikala Gurpur, assoc. prof. dr. Aparajita Mohanty,</i> <i>asst. prof. Sujata Arya</i>	250
Бурката и хиджабът като модна панацея <i>гл.ас. д-р Олга Стоянова-Енчева</i>	267
Expert evaluation of the Bulgarian Presidency of the Council of the European Union (2018). An Insight from Brussels <i>assoc. prof. Mirela Veleva-Eftimova, Dr. Habil</i> <i>assoc. prof. Kaloyan Haralampiev, PhD</i>	277

Вместо предговор

Преосмисляне на следващите седем на Европейския съюз

Попитан от млад журналист какво може да провали правителствената програма, британският министър-председател Харолд Макмилън (1957-1963 г.) отговорил кратко: „Събитията, скъпо момче, събитията!“ Наистина събитията, които връхлитат непредвидено, създават най-сериозните проблеми. Според календара 2020 г. трябваше да бъде празнична година за Европа – 75 години от разгрома на нацистите във Втората световна война, 70 години от декларацията на Робер Шуман, която постави началото на сегашния Европейски съюз, 35 години от подписването на Шенгенското споразумение за свободното движение и създаване на Европа без граници.

„Следващите седем на Европейския съюз“ – с това заглавие през май 2020 г. трябваше да бъде проведена Седмата научна конференция на катедра „Европеистика“ в Софийския университет „Свети Климент Охридски“, посветена на тези годишнини. Идеята беше да обсъдим бъдещите седем години от развитието на европейската интеграция, с надеждата да не повтаряме често думата „криза“, но 2020 г. ни изненада с достатъчно непредвидени събития, които да разколебят и объркат дори и най-решиителните лидери.

Кризата, предизвикана от вируса COVID-19, беляза 2020 г. Заедно с този непознат вирус се появиха и други, които вече смятахме за изчезнали в Европейския съюз. Вирусите на национализма, на егоизма и на разделението са не по-малко опасни от COVID-19. „Вирусът се връща. Климатът, който изглежда царува между държавните и правителствените ръководители показва разделенията между 27-те, по-специално между страните от Севера и Юга и липсата на европейска солидарност представят смъртна опасност за Европейския съюз.“ – предупреди Жак Делор, един от най-големите защитници на европейското обединение.

В тази сложна обстановка, когато Европа изживява тежки здравни, социални и икономически проблеми, логично е да си задаваме въпроса ще се промени ли нещо след кризата, предизвикана от COVID-19. Как ще изглежда животът ни? Ще се промени ли Европейският съюз? Ще се промени ли светът? Все пак какви ще бъдат следващите седем години? Вероятно не такива, каквито си ги представяхме в началото на 2020 г. Как да ги преосмислим?

Разбира се, още е рано да се прогнозира, а непредвидените обстоятелства и събития често разбиват дори най-грижливо подготвените и научнообосновани прогнози. И все пак нека направим опит да очертаем някои тенденции, които са резултат от кризата и които е вероятно да променят начина ни на живот и европейската интеграция. Въпреки че икономиката е силно повлияна от кризата, това което се случи през последните месеци, може да доведе и до редица положителни промени, стига да успеем да извлечем поуките от тази пандемия. Светът и Европейският съюз след кризата зависят в голяма степен именно от това. Засега единственото сигурно обстоятелство е, че в близко бъдеще ще трябва да живеем в свят с COVID-19.

В този най-общ контекст, вероятно би било подходящо да променим темата на конференцията на „Преосмисляне на следващите седем на Европейския съюз“.

Преосмисляне на компетенциите на Европейския съюз в сферата на здравеопазването. Първоначалните реакции на Европейския съюз и по-точно на неговите институции на разпространяващата се пандемия изглеждаха хаотични. Държавите членки реагираха до голяма степен неkoordinирано при затваряне на границите и забрана на износ на защитни маски, защитни облекла и лекарства. Появиха се критики срещу Европейския съюз за недостатъчните действия по отношение на здравната криза. Но всеки, който е информиран за това как работи Европейският съюз, как и кой взема решенията в различните сфери, е наясно, че компетенциите на европейските институции в сферата на общественото здраве са само подкрепящи за разлика от изключителните компетенции, например, в сферата на търговската политика. Поуката от здравната криза неминуемо води до извода, че Европейският съюз трябва да има по-големи компетенции в общественото здравеопазване. В тази насока назрява необходимостта здравеопазването да се превърне в споделена компетентност, което да даде възможност Европейският съюз да има правомощия да действа в опазване на общественото здраве. Тази промяна би изисквала промяна в договорите, което е сериозна задача, но би могло да се намери и друго оперативно решение, ако всички държави се съгласят на този вариант. В тази посока е изказването на френския президент Еманюел Макрон през март т.г. „Това, което тази пандемия вече разкрива, е, че безплатните здравни грижи, без условие за доходи или професия, не са разходи или товар за нашата социална система, а скъпоценни стоки, основни активи, когато съдбата ни удари... Има стоки и услуги, които трябва да бъдат поставени извън законите на пазара.“

Осигуряване на стратегическа автономия на Европейския съюз. Зависимостта на Европейския съюз от внос на определени стоки, важни за справянето с пандемията, основно от Китай, наложи преосмислянето на стратегическата независимост на ЕС. Това стана ясно още в през март т.г., когато лидерите на държавите от ЕС в съвместна декла-

ция подчертаха необходимостта от „стратегическата автономия на блока“. Изводът за нуждата от по-голяма икономическа независимост на ЕС от външни участници на пазара все повече се налага с нарастването на икономическите проблеми. На практика тази стратегическа автономия има няколко направления: първо, връщане на някои производства, изнесени главно в Китай, в държавите - членки на ЕС. В това би бил и шансът на страните от Централна и Източна Европа, включително и на България, да поемат част от тези производства. Другото направление е грижливият скрийнинг на чуждестранните инвестиции – вероятността икономическите затруднения на стратегически европейски предприятия да доведат до тяхното изкупуване от чуждестранни инвеститори и предимно от Китай е голяма, поради което следва държавите - членки на ЕС, да са особено внимателни в това отношение. Третото направление е засилване на продоволствената сигурност на Европейския съюз и намаляване на зависимостта от вносни храни. Европейският комисар по земеделието Януш Войчеховски твърди, че един от основните уроци от кризата е, че Европа трябва да отглежда собствени култури: „Трябва да имаме собствена храна, произведена на нашите ниви, от нашите собствени земеделски производители и трябва да се грижим по-добре за местните пазари, да съкратим тези вериги за доставки.“ Това предполага и усъвършенстване на общата селскостопанска политика.

Осъществяване на Европейския зелен пакт. Преодоляването на здравната криза и на предизвиканата от нея икономическа криза са най-важните задачи, които стоят пред Европейския съюз. Въпреки че съществуват различни мнения между държавите членки, все повече се налага становището, че възстановяването на икономиката и растежа минават през „зелен преход“ и че Европейският зелен пакт е стратегията за растеж, която да доведе до създаване на един по-добър свят. Много важно е дали помощта, която ще се отпуска както на европейско, така и на национално равнище, ще бъде фокусирана върху „спасяването“ на традиционните сектори, или ще подтикне към екологична трансформация. Ако държавите членки се концентрират върху възвръщане на икономическия растеж на всяка цена без грижа за околната среда, вероятно ще постигнат някои краткосрочни положителни въздействия като намаляване на безработицата, избягване на фалити на фирми, но това би имало твърде неблагоприятни дългосрочни последици.

Преосмисляне на ролята на експертите, увеличаване на инвестициите в образование, наука и иновации. В световен мащаб се наблюдава тенденция сред популистките партии и политици да подценяват мнението на научните среди, на изследователите в различни сфери, особено в областта на климатичните промени и опазването на околната среда. Пандемията от COVID-19 може да промени това и обществото да изисква политиките да се вслушват повече в научното мнение. В тази

връзка, Европейският съюз вероятно ще положи усилия за повече инвестиции в образованието, науката и иновациите, което вече се потвърждава от редица действия, предприети по време на пандемията.

Цифровизацията, дигиталният свят и неговото преосмисляне. Здравната криза наложи редица дейности, включително и в сферата на образованието, да се осъществяват в дистанционен режим. Преосмислянето на финансирането, обновяването и оборудването на училищата и университетите, подготовката на преподавателите и учениците може да доведе до ускоряване въвеждането на иновативни методи на преподаване, които да подготвят специалисти с необходимите знания и умения за европейската икономика. Кризата даде да се разбере, че всеки член на обществото трябва да има дигитални умения, както и достъп до интернет и до компютър. Европейският съюз би следвало да излезе от тази криза с още по-голямо целенасочване към цифровизацията. Възможни са промени и в начина на функциониране на самия Европейски съюз. Провеждането онлайн на част от заседанията на Европейския парламент, както и на други европейски институции по време на кризата показва, че е възможно и в бъдеще някои дейности на институциите на Европейския съюз да се провеждат по този начин.

Преосмисляне на социалната справедливост. Успешното осъществяване на цифровизацията и на Европейския зелен пакт са свързани с решаването на редица важни социални въпроси и преди всичко със социална справедливост. Никой не трябва да бъде пренебрегнат, изоставен или дискриминиран. За съжаление, здравната криза извади на показ именно социалната несправедливост, особено в областта на образованието. Време е в целия Европейски съюз да се обсъди по-задълбочено идеята за универсален основен доход в условията на безпрецедентната икономическа криза, причинена от пандемията.

Преосмисляне на решенията относно еврото. Желанието за стабилна европейска валута, която да се съизмерва с американски долар на международните пазари, трябва да стимулира Европейския съюз при приемането на бързи и ефективни мерки за стабилизиране на икономиката и съответно на единната валута. „За да се случи това обаче, Европа ще се нуждае от силен икономически растеж. Никой не иска да инвестира в икономика, в която няма растеж. Ако можем да изберем правилна стратегия за растеж и да издадем облигации за съвместен дълг, който би бил устойчив от страна на по-силни и слаби държави, тогава Европейският съюз може да излезе засилен от кризата“ – твърди Гунтрам Волф, директор на брюкселския мозъчен тръст „Bruegel“. Имайки предвид опустошителните икономически резултати от коронавирусната криза, бъдещето на Европейския съюз не може и не трябва да е белязано с постоянен разделение между северните и южните държави.

На част от тези теми са посветени докладите в сборника „Следващите седем на ЕС“. Готови ли сме за тях? Какви амбиции и какви рефор-

ми трябва да оформят бъдещето на Европейския съюз, как ще се отрази кризата върху еврозоната, по кой път ще тръгне икономиката на Европейския съюз? Общественият медиум и тяхната правна уредба, необходимостта от гражданско образование, възпитаването на толерантност и още редица важни европейски въпроси са намерили място в сборника. Не е забравено разширяването на Европейския съюз, предизвикателствата и възможностите пред страните от Западните Балкани. Публикуването на сборника е доказателство, че дори в тези сложни условия, творческите търсения продължават.

В заключение бих искала да напомня за още една по-различна годишнина, но имаща отношение към Европейския съюз – през 2020 г. се навършват 250 години от рождението на Лудвиг ван Бетовен. Повлиян от духа на Френската революция, Бетовен мечтае за „общество, в което свободното развитие на хората е крайната цел“. Бетовен сътворява своята Симфония № 9, обявена за част от световното културно наследство на ЮНЕСКО, в самоизолация поради глухотата си. Това е красноречиво доказателство, че вдъхновението и творчеството, както и призивът за единство, звучащ от „Одата на радостта“, не трябва да спират дори и в най-трудните времена. Както отбеляза председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен в своята реч пред Европейския парламент (26 март 2020 г.), „Трябва да се грижим един за друг и да се подкрепяме взаимно. Защото ако има нещо по-заразно от този вирус, то това са любовта и съпричастността. Изправени пред опасността, хората в Европа показват колко силни могат да бъдат тези чувства.“

Приятно четене и преосмисляне на следващите седем години на България, на Европейския съюз и на света, в който ще живеем.

Проф. д-р Ингрид Шикова

Раздел първи

Икономика и финанси

НОВАТА КРИЗА И ФИНАНСОВИЯТ СЕКТОР – ПОМАГАТ ЛИ НИ ПРЕДИШНИТЕ УРОЦИ?

Доц. г-н Калоян Симеонов

катедра „Европеистика“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Абстракт

Икономическата и финансова криза, която започна в периода 2007-2009 г., провокира съществени изменения в пазара на финансови услуги. Тя стартира от финансовия сектор и провокира други кризи – дългова криза и криза на доверието. След нея бяха предприети важни реформи в ЕС, с които да се преодолеят нейните ефекти и да подготвят Съюза, финансовия му сектор и неговата икономика за възможни бъдещи кризи.

Настоящата криза, след избухването на епидемията с COVID-19, е различна. Тя започна като здравна криза и преминава към икономическа криза със значителна рецесия, по-висока безработица, увеличаване и възникване на нови социални предизвикателства в Европа. В тези изключително трудни и непредсказуеми времена, със загуба на бизнеси и работни места, вниманието се насочва към финансовия сектор, който би следвало да стимулира икономиката и последващото възстановяване. Но дали финансовата стабилност също е застрашена? Възможно ли е здравната и икономическа криза да се превърнат отново във финансова или финансовият сектор ще бъде част от решението на проблема, а не от самия него? Дали финансовият сектор е научил уроците от предходните кризи и възможно ли е тези уроци да помогнат на сектора да изпълнява своите функции в настоящата ситуация? Това са част от въпросите, които настоящият доклад ще обсъди. Той ще завърши с някои препоръки и заключения.

Ключови думи: икономическа и финансова криза, реформи, мерки, COVID-19.

THE NEW CRISIS AND THE FINANCIAL SECTOR – DO PREVIOUS LESSONS HELP?

Assoc. prof. Kaloyan Simeonov, Dr. Habil

*European Studies Department,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

The economic and financial crisis that started in the period 2007-2009 provoked substantial changes in the financial services landscape. The crisis started from the financial sector and caused other crises as debt and confidence crisis. However, after that crisis significant reforms were made in the EU in order to overcome its effects and to prepare the Union, its financial sector and economy for possible future crises.

The current crises after the COVID-19 outbreak is a different one. It started as a health crises and moves to an economic crisis with significant economic recession, higher unemployment, increase in social challenges in Europe and emerging of new ones. In these extremely difficult and unpredicted times with loss of businesses and jobs, the attention is to the financial sector that shall stimulate the economy and the follow-up recovery. However, is the financial stability also threatened? Is it possible the health and economic crisis to turn to a financial one again or the financial sector will be part of the solution of the problems and not part of the problem itself? Does the financial sector learned the lessons from the previous crises and is it possible those lessons to help this sector to perform its functions in the current situation? These are some of the questions that the current paper will discuss. It will end with some recommendations and conclusions.

Key words: economic and financial crisis, reforms, measures, COVID-19.

1. Увод

Икономическата и финансова криза през 2007-2009 г. изникна внезапно, бе продукувана от спукването на ипотечния балон в САЩ и предизвика вълна, която върхлетя икономиките, финансовите пазари, социалните системи и доверието в тяхното управление. Последното от своя страна доведе до нарастване на националистическите и популистките движения в ЕС и света, надигане на гласове за защитаване

на националните интереси и застрашаване на постигнатото от процесите на глобализация и интеграция.

Настоящата здравна криза, причинена от пандемията от COVID-19, също възникна внезапно и светът отново се оказа неподготвен. През 2017-2019 г., след няколко години на успешно възстановяване на икономиката, всички започнаха да се подготвят за намаляване на растежа и дори лек спад на икономиката. Но това бе преди кризата от COVID-19. Сега сравнително реалистичните прогнози са за много сериозна рецесия и спад на икономиката от 5 до 10% за 2020 г. Появяват се и коментари, че настоящата криза може да е много по-съществена от тази през 2007-2009 г., а дори може да застигне като ефект Голямата депресия от 1929-1933 г., особено ако не се намери ваксина или друго здравно решение на проблема с пандемията. Цели сектори на икономиката като самолетните превози и туризма са напълно парализирани. Надеждите са за бързо възстановяване след това, но никой не може да прогнозира кога ще започне то. Защото ситуацията е една, ако икономиката остане блокирана за два-три месеца, и съвсем различна, ако структурните мерки и социалната изолация трябва да продължат две или три години. Процесът на глобализация, който движеше света, се превърна в проводник на настоящата криза и безпрецедентно бързото разрастване на пандемията.

Настоящият доклад се стреми да анализира до каква степен във финансовия сектор са научени уроците от икономическата и финансова криза през 2007-2009 г. и дали този сектор ще се превърне в част от решаването на проблема, а не в неговото допълнително задълбочаване. Първо ще представим някои от основните реформи след кризата от 2007-2009 г. След това ще посочим някои от първоначалните реакции на финансовото регулиране и финансовия сектор веднага след възникването на пандемията от COVID-19. Информация ще бъде предоставена и за България. Накрая ще бъдат направени изводи и препоръки.

2. Реформи след икономическата и финансова криза от 2007-2009 г.

В настоящия раздел нямаме за цел да правим пълен преглед на реформите, които бяха осъществени във финансовия сектор след кризата от 2007-2009 г. Целта е единствено да илюстрираме само някои от по-важните промени, които имаха за задача да направят финансовите, дълговите и валутните пазари в Европа много по-стабилни, отколкото бяха те преди тази криза.

Една от най-значимите промени след тази криза бе създаването през 2012 г. на **Европейския стабилизационен механизъм (ЕСМ)**, който бе предхождан от други два временни фонда. Този механизъм е

насочен само към държавите членки от еврозоната и неговото действие е постигнато посредством подписването на междуправителствено споразумение между държавите - членки на ЕС, които са приели еврото като единна европейска валута. Европейският стабилизационен механизъм предоставя финансова помощ на страните от еврозоната, които изпитват сериозни финансови проблеми. Тази помощ се предоставя тогава, когато е застрашена финансовата стабилност в еврозоната или в някои от нейните членки. Основният инструмент за подпомагане е посредством заеми за възстановяване на макроикономическото равновесие, като обикновено тези заеми се отпускат срещу условия за провеждане на реформи в държавите - членки на еврозоната. Бенефициенти по този инструмент са били държави като Гърция и Кипър, като Ирландия, Испания и Португалия също са се възползвали от заеми от механизмите, предхождащи ЕСМ. Друг порядко използван инструмент е подпомагане на рекапитализация на банките, като подобно финансиране е предоставено на Испания. Европейският стабилизационен механизъм оказва сега подкрепа и в рамките на кризата с COVID-19.¹

Решението за изграждане на **Банковия съюз** преимуществено за еврозоната, също е взето през 2012 г. То също има за цел да преодолее ефектите от кризата, започнала през 2007-2009 г., както и да предотврати дълбочината на нови кризи. Идеята е да се намали връзката между състоянието на банките и държавните дългове в страните, които прилагат правилата на Банковия съюз. Той е задължителен за държавите - членки на еврозоната, а останалите страни в ЕС могат да участват в него посредством механизма на тясно сътрудничество. До момента България и Хърватия са подали молби за подобно тясно сътрудничество с ЕЦБ, като то е обвързано и с датата на тяхното присъединяване към валутнокурсния механизъм ERM II. Банковият съюз се състои от: i) Единен надзорен механизъм, посредством който ЕЦБ упражнява пряк надзор над системно важните банки и взема основните решения за всички останали банки, ii) Единен механизъм за реструктуриране, посредством който се цели да се доизгради Единен фонд за реструктуриране с планирани средства от 55 млрд. евро, заделени от банковия сектор за реструктуриране на банки в затруднено положение, iii) Единен наръчник за банкови услуги, който разписва допълнителни правила за банките и iv) Единна схема за гарантиране на депозитите, за която все още не е взето необходимото решение от институциите на ЕС.

Освен Банковия съюз в ЕС все повече се развива и **Съюзът на капиталовите пазари**, който трябва да предоставя алтернативни форми на

¹ За повече информация във връзка с Европейския стабилизационен механизъм, виж неговата страница: <https://www.esm.europa.eu/>

финансиране, извън традиционното банково кредитиране. Съюзът на капиталовите пазари и Банковият съюз съставляват финансов съюз, който е част от мерките за завършването на Икономическия и паричен съюз на ЕС.

Всички останали мерки за **завършване на Икономическия и паричен съюз** също имат за задача да подпомогнат по-плавно функциониране на пазарите и да подготвят ЕС и еврозоната за съответните предизвикателства. Към тези мерки спадат действията за изграждане на икономически и фискален съюз, все по-засилено социално измерение на политиките в ЕС, по-добра отчетност и постепенно формиране на политически съюз в ЕС.²

Бяха предприети значителни мерки по отношение на намаляване на **рисковете във финансовата система**. Приет бе банков пакет, с който тези рискове да се ограничат в банковия сектор. Въведени бяха механизми, с които да се намалят необслужваните кредити в банките.³ Увеличени бяха буферите и предпазните механизми в тези финансови институции. Създадени бяха редица правила, с които да се улесни преструктурирането на банките и по-ранното идентифициране на проблеми при тяхното функциониране.

В допълнение, въведена бе регулация и за дейността на агенциите за кредитен рейтинг, създадени бяха европейски надзорни органи в областта на банките, ценните книжа, застраховането и професионалните пенсионни фондове, както и Европейски съвет за системен риск.

В рамките на координацията на икономическите политики между държавите членки бяха въведени нови правила, като най-съществените от тях бяха за създаването на **Европейския семестър** и въвеждането на процедурата за макроикономическите дисбаланси. Посредством Европейския семестър се предоставя рамка за координация на икономи-

² За повече информация относно мерките за завършване на Икономическия и паричен съюз, виж следните документи на институциите 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 г.; Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз“, COM(2017) 291, Брюксел, 31 май 2017 г.; Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа“, COM(2017) 206, Брюксел, 26 април 2017 г.; както и European Commission (2019), „Deepening Europe’s Economic and Monetary Union: Taking Stock Four Years After the Five Presidents’ Report“, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the European Central Bank, European Commission contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, COM(2019) 279 final, Brussels, 12.06.2019.

³ Виж: Европейска комисия (2019), „Четвърти доклад относно напредъка по намаляване на необслужваните кредити и допълнително намаляване на риска в банковия съюз“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка, COM(2019) 278 final, Брюксел, 12.06.2019 г.

ческите политики в Европейския съюз и се дава възможност на страните от ЕС да обсъждат икономическите и бюджетните си планове и да следят напредъка в определени моменти от годината.⁴ Посредством процедурата за макроикономически дисбаланси се установяват, предотвратяват и се реагира на потенциално опасни макроикономически дисбаланси, които могат да се отразят негативно на икономическата стабилност в дадена страна от ЕС, еврозоната или ЕС като цяло.⁵

Списъкът от предприети мерки след кризата от 2007-2009 г. в икономическото и финансово управление в ЕС може да бъде продължен. Общият извод е, че след тази криза бяха въведени много реформи, които промениха значително начина, по който функционират финансовите институции, и механизмите, с които се стреми да се осигури финансова стабилност в ЕС. Всички тези мерки трябваше и да подпомогнат ЕС по-лесно да предотвратява нови кризи или да смекчава ефекта от тях.

3. Първоначални реакции на финансовия сектор и финансовото регулиране в ЕС

Колкото ЕС и неговият финансов сектор да се стремяха да прогнозират откъде може да се появи следващата криза, за да я предотвратят от по-рано, това се оказа непосилна задача. Кризата се появи най-неочаквано от здравния сектор посредством пандемията от COVID-19 и след това бързо се пренесе върху икономиките на страните от ЕС, спирайки цели отрасли на индустрията и услугите, увеличавайки безработицата, засилвайки съществуващите и създавайки много нови социални предизвикателства.

Финансовите пазари също регистрираха спад, като най-силно бяха повлияни пазарите на корпоративен дълг, именно поради негативните ефекти върху бизнеса, които COVID-19 причини. Всички останали сегменти на финансовите пазари също регистрираха значителен спад.

Добрата новина все пак е, че финансовите пазари не реагираха с паника на случващото се в здравния сектор и бизнеса. Надеждата е, че финансовият сектор ще продължи да изпълнява своята основна функция, а именно да осигурява средства за извършване на дейност в

⁴ Виж: страницата на Европейската комисия за Европейския семестър: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_bg.

⁵ За процедурите за макроикономически дисбаланси в ЕС, виж: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/macroeconomic-imbalance-procedure_bg.

реалния сектор, който и без това в този момент изпитва сериозни трудности да намери ликвидни ресурси и капитали.

Институциите във финансовия сектор в ЕС предприеха спешни мерки за регулирането на нововъзникналите рискове. Европейските надзорни органи първоначално взеха мерки за използване на гъвкавостта на настоящата регулаторна рамка, с които да се омекотят ефектите от кризата. Някои от тези мерки бяха да се препоръча на финансовите институции да се откажат да преразпределят печалба и дивиденди на акционерите, като по този начин остане повече свеж капитал и резерви, да се направят препоръки също по отношение на счетоводното отчитане и други дейности на тези институции.⁶ Европейският банков орган прие също Насоки за законодателните и частните мораториуми върху плащания по кредити във връзка с COVID-19.⁷ Чрез тях стремежът е да се препоръчат добри практики при класификацията на изпълнението на кредитни и други договори. Целта на всички тези действия е от една страна да се предостави ликвидност на реалния сектор, но от друга – да не се наруши стабилността във финансовия сектор, което може да засили още по-чувствително ефектите от настоящата криза.

Освен насоки и препоръки ЕС започна да предприема и законодателни действия, с които да се реагира на кризата от COVID-19. На 28 април 2020 г. Европейската комисия отправя законодателно предложение за банковия сектор, чиято цел е да насърчи кредитирането на домакинствата и компаниите в Европейския съюз. Задачата на това предложение е да се даде възможност на банките да продължат да отпускат заеми, да се подпомогне икономиката и да се смекчат значителните икономически последици, породени от коронавируса.⁸

Освен във финансовия сектор, в ЕС мерки бяха предприети и на правителствено ниво, като някои от тях все още предстои да бъдат пуснати в действие. От изключителна важност е не само мащабът на мерките, но и бързината, с която те ще се реализират. На среща на Еврогрупата в разширен формат на 9 април 2020 г. държавите – членки на ЕС, одобриха споразумение за три важни защитни мрежи за работниците, предприятията и държавите, като целия пакет възлиза на стойност 540 милиарда евро. Надеждата е пакетът от мерки да

⁶ За повече информация, виж страниците на трите европейски надзорни органа: Европейски банков орган - <https://eba.europa.eu/>; Европейски орган за ценни книжа и пазари - <https://www.esma.europa.eu/>; Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване - <https://www.eiopa.europa.eu/>.

⁷ Виж: European Banking Authority (2020), „Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis“, EBA/GL/2020/02, 2 April 2020.

⁸ За повече информация, виж: Европейска комисия (2020), „Действия в отговор на коронавируса: Комисията приема пакет от мерки за банките, за да улесни кредитирането на домакинствата и фирмите в ЕС“, Съобщение за медиите, Брюксел, 28 април 2020 г.

заработи до 1 юни 2020 г. Държавните и правителствени лидери се споразумяха за създаването на Фонд за възстановяване, който да бъде достатъчен по своя мащаб и да бъде насочен към най-засегнатите сектори и географски части на Европа.⁹

И това не е всичко. Европейската централна банка предприе значителни интервенции на пазарите с цел да предостави ликвидност. Променени бяха правилата на фонд „Солидарност“ с цел той да може да финансира и държави, които са пострадали от здравна криза. Предприети бяха мерки за осигуряване на гъвкавост в прилагането на правилата за държавните помощи и в изпълнението на фискалните правила в ЕС. Обсъжда се следващата Многогодишна финансова програма за периода 2021-2027 г. да бъде с променен обхват и насоченост, за да може да се отговори на настоящата криза.

Независимо от предприетите мерки, трябва да се подчертае, че в първите дни на кризата ЕС не успя да реагира адекватно и по най-бързия начин на създалата се ситуация. Най-сериозни критики той претърпя по отношение на липсата на адекватна помощ за италианските власти в първите седмици на пандемията. След тези първоначални колебания ЕС се стреми да даде необходимия отговор на кризата, включително и по отношение на мерките във финансовия сектор.

4. Отговорът в България

Независимо от сериозния отговор на ЕС за справяне с кризата, причинена от коронавируса, се признава, че основната тежест за предприемането на мерки остава на национално ниво. България също не изостана и взе бързи решения, с които да подпомогне икономиката и бизнеса. По данни на Министерство на финансите към края на април 2020 г. около 4,5 млрд. лв. ресурс се насочват в полза на малкия и средния бизнес, самонаетите и за хората, които са в неплатен отпуск. Този ресурс се ангажира основно под формата на финансови инструменти. Два от тези инструменти са през Българската банка за развитие. Първият от тях е за предоставяне на гаранции и осигуряване на необезпечени кредити до 300 000 лв., предоставяни от търговските банки. Вторият е за отпускане на безлихвени кредити за защита на хората, лишени от възможността да полагат труд поради пандемията. Друг финансов инструмент се управлява от т.нар. Фонд на фондовете, като той е за отпускане на кредити с максимален размер до 3,6 млн. лв.¹⁰

⁹ За повече информация, виж: Европейски съвет (2020), „Заклучения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членовете на Европейския съвет“, 23 април 2020 г.

¹⁰ За повече информация, виж: Министерство на финансите (2020), „4,5 млрд. лв. ресурс под формата на финансови инструменти ангажира държавата за периода на кризата“, София, 21 април 2020 г.

Българската народна банка също предприе спешни мерки, за да може банковият сектор в страната да се пригоди към новата ситуация. На 19 март 2020 г. централната банка обяви пакет от мерки за 9.3 млрд. лв. във връзка с пандемията от COVID 19. По думите на БНБ тези мерки целят едновременно запазването на устойчивостта на банковата система и засилване на нейната гъвкавост за намаляване на негативните ефекти от ограниченията, произтичащи от пандемията. Основните мерки бяха насочени към допълнително укрепване на капитала и ликвидността на банките:

- капитализиране на пълния обем на печалбата в банковата система в размер на 1.6 млрд. лв.;
- отменяне на предвидените за 2020 г. и 2021 г. увеличения на антицикличния капиталов буфер с ефект от 0.7 млрд. лв.;
- увеличаване на ликвидността на банковата система със 7 млрд. лв. чрез намаляване на чуждестранни експозиции на търговските банки.

Българската народна банка обяви, че са налице и допълнителни мерки, с които да се гарантира безпроблемното функциониране на валутния борд, паричното обращение, платежните системи и банковия надзор.¹¹

В допълнение Българската народна банка утвърди представения от Асоциацията на банките в България проект на ред за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества – финансови институции. Този механизъм представлява частен мораториум по смисъла на цитираните вече насоки на Европейския банков орган относно законодателните и частните мораториуми върху плащания по кредити във връзка с COVID-19. Този частен мораториум осигурява възможност за промени в графика за изплащане на главницата и/или лихвите по задълженията, без да се променят ключови параметри по кредитния договор, в т.ч. вече договорените лихви. Съгласно тези правила могат да бъдат разсрочвани задължения за срок до 6 месеца, който да изтича до 31 декември 2020 г. Разсрочваните задължения трябва да са били редовно обслужвани или с просрочие не повече от 90 дни към 1 март 2020 г.¹² Необходимо е да се подчертае, че механизмът на отсрочка и конкретните параметри се избират по взаимно съгласие между банките и техните клиенти. Търговските банки не са задължени да приемат молбите на клиентите, а само определят ред, по който това може да се осъществява. Все още е рано да се оцени по какъв начин се прилагат тези мерки.

Интересно е да се отбележи и друга мярка на българските власти, а именно ускоряването на действията за приемането на страната

¹¹ Виж: Българска народна банка (2020), „Прессъобщение от 19 март 2020 г.“, София.

¹² Виж: Българска народна банка (2020), „Прессъобщение от 10 април 2020 г.“, София.

във валутния механизъм ERM II и Банковия съюз. Тези мерки не са пряко свързани с действията за предотвратяване на ефектите от COVID-19, планирани са най-малкото две години преди началото на тази криза, но също имат отражение към бъдещото развитие на икономиката и финансовия сектор в страната. Напредъкът по пътя към еврозоната се очаква да даде по-добър кредитен рейтинг и да насърчи инвестициите при нормализирането на ситуацията, а положителните ефекти от участието в Банковия съюз вече бяха споменати по-горе.

5. Изводи и препоръки

Най-важният извод, който може да бъде направен на този етап, е, че за разлика от предходната криза от 2007-2009 г., която стартира от финансовия сектор, в настоящата криза този сектор се опитва да се реваншира, като играе стабилизираща и стимулираща възстановяването функция. Все още, обаче, е твърде рано да се прогнозира дали ще се запази финансовата стабилност, както и дали финансовият сектор ще успее да играе своята роля на посредник за осигуряване на средства за реалния сектор. Всичко до голяма степен зависи и от продължителността и дълбочината на здравната и икономическата криза, както и кога би могло да се овладее настоящата пандемия.

На основния въпрос в настоящия доклад – успя ли финансовият сектор да се поучи от предходната криза и да извлече своите уроци, които сега да му помагат по-лесно да излиза от затруднени ситуации, засега би могло да се отговори положително. Осигуряването на допълнителни предпазни буфери в периоди на растеж, засилването на пруденциалните правила, натрупването на резерви, подобряването на управлението на банките и много други мерки заздравиха финансовия сектор. На този етап финансовият сектор реагира адекватно на настоящата криза, макар и в известна степен предпазливо, включително и поради неяснотите с продължителността и сериозността на ситуацията.

Възможно е да се отправят редица препоръки за по-нататъшни мерки, като и те трябва да се разглеждат с оглед променящата се ситуация.

Една от препоръките е за възможността да се използва гъвкавостта на настоящата правна рамка на ЕС, за да се преодолее кризата, както и да се направят само ограничени изменения в нея, с които да се отрази новата ситуация, причинена от COVID-19. Всички мерки трябва да са предпазливи, за да не се застраши финансовата стабилност, тъй като една финансова криза ще задълбочи още повече икономическата криза и ще предизвика по-сериозни социални проблеми. Именно това е и подходът на институциите на ЕС и тези в България.

Много е важно също така да се предприемат действия за избягване на увеличаването на дивергенцията в ЕС, особено по оста север – юг. Това разделение беше голямо още преди настоящата криза. Сега има сериозни опасения за още по-значително увеличаване на тези разминавания, включително и защото някои южни страни като Италия и Испания бяха много по-засегнати от кризата с пандемията.

Необходимо е да се избегне и увеличаването на социалните различия вътре в държавите членки. Съществува опасност от още по-голямо разделение в отделните социални кръгове на обществото, защото настоящата криза засегна особено силно по-слабите слоеве от него.

Настоящата криза, причинена от пандемията с COVID-19, не е първата, която засяга Европа. Европа досега винаги е излизала по-силна от поредната криза. За да може това да се случи и сега, е необходимо да се подобри координацията между отделните държави и да не се забравя, че Европа и ЕС освен всичко друго е и повече солидарност, особено в трудните ситуации.

Използвана литература:

1. Българска народна банка (2020), „Прессъобщение от 19 март 2020 г.“, София.
2. Българска народна банка (2020), „Прессъобщение от 10 април 2020 г.“, София.
3. 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 г.
4. Европейска комисия (2020), „Действия в отговор на коронавируса: Комисията приема пакет от мерки за банките, за да улесни кредитирането на домакинствата и фирмите в ЕС“, Съобщение за медиите, Брюксел, 28 април 2020 г.
5. Европейска комисия (2019), „Четвърти доклад относно напредъка по намаляване на необслужваните кредити и допълнително намаляване на риска в банковия съюз“, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета и Европейската централна банка, COM(2019) 278 final, Брюксел, 12.06.2019 г.
6. Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз“, COM(2017) 291, Брюксел, 31 май 2017 г.
7. Европейска комисия (2017), „Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа“, COM(2017) 206, Брюксел, 26 април 2017 г.
8. Европейски съвет (2020), „Заклучения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членовете на Европейския съвет“, 23 април 2020 г.
9. Министерство на финансите (2020), „4,5 млрд. лв. ресурс под формата на финансови инструменти ангажира държавата за периода на кризата“, София, 21 април 2020 г.

10. European Banking Authority (2020), „Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis“, EBA/GL/2020/02, 2 April 2020.
11. European Commission (2019), „Deepening Europe’s Economic and Monetary Union: Taking Stock Four Years After the Five Presidents’ Report“, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the European Central Bank, European Commission contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, COM(2019) 279 final, Brussels, 12.06.2019.
12. <https://eba.europa.eu/> - страница на Европейския банков орган.
13. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_bg - страница на Европейската комисия за Европейския семестър.
14. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/macroeconomic-imbalance-procedure_bg - страница за процедурите за макроикономически дисбаланси в ЕС
15. <https://www.eiopa.europa.eu/> - страница на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.
16. <https://www.esm.europa.eu/> - страница на Европейския стабилизационен механизъм.
17. <https://www.esma.europa.eu/> - страница на Европейски орган за ценни книжа и пазари.

ИКОНОМИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ НА КРЪСТОПЪТ

Доц. д-р Емилия Георгиева
УНСС - София

Резюме

Икономиката на ЕС за пореден път е в период на сериозно изпитание и съмнения в адекватността на предприеманите действия. Сред многообразието на причини за това се откроява коронавирусната пандемия от началото на 2020 г. и трудно вземаните решения от институциите /форматите и лидерите на Съюза в лицето на ЕК, на ЕЦБ, на Еврогрупата и др. В тази връзка поставената основна цел се свежда до проследяване на най-важните събития в историята на Евросъюза, които дават основание да се смята, че той е бил на кръстопът и много пъти преди настоящата пандемична криза, както и че именно тези събития са белязали и неговата икономика. Специално внимание е отделено на случилото се през последните 20 години, като акцентът е поставен върху събитията, свързани най-вече с COVID-19, респ. върху взетите решения на ниво ЕС и еврозона /Еврогрупа.

Чрез използваните методи на анализ и синтез, на ретроспекцията и формулирането на изводи и заключения е постигнат съществен резултат по отношение на огромния обем от информация и нейното представяне в лимитирани граници. Крайният извод е, че икономиката на ЕС преминава през поредната своя „голгота“, от която се очаква да се възстанови в рамките на следващите няколко години по-силна в сравнение с предкризисния период.

Ключови думи: ЕС, икономика, COVID-19, криза, спасителен план.

THE EUROPEAN UNION'S ECONOMY AT A CROSSROADS

Assoc. prof. Emilia Georgieva, PhD

Department Economics, UNWE- Sofia

Summary

The EU economy is once again in a period of serious trial and doubt about the adequacy of the action taken. Among the many reasons for this is the Coronavirus Pandemic from the beginning of 2020 and the difficult decisions taken by the Union's institutions / formats and leaders, represented by the European Commission, the ECB, the Eurogroup, etc. In this connection, the main objective is to trace the most important events in the history of the European Union, which give reason to believe that it was at a crossroads many times before the current pandemic crisis, those who have marked its economy. Special attention has been paid to what has happened in the last 20 years, with an emphasis on recent events, mainly related to COVID - 19, respectively on EU and Eurozone / Eurogroup decisions.

The analysis and synthesis methods used, the retrospection and the formulation of conclusions, have achieved a significant result in terms of the vast amount of information and its presentation within set limits. The final conclusion is that the EU economy is undergoing another „Golgotha,“ which is expected to recover stronger over the next few years compared to the pre-crisis period.

Key words: EU, economy, COVID - 19, crisis, rescue plan.

Увод

В своята многогодишна история Европейският съюз, респ. неговата икономика, многократно са били на кръстопът.¹ Като се започне от началото на 90-те години на XX век, когато в Маастрихт (на 07.02. 1992 г.) е подписан, а влиза в сила на 01.11.1993 г., Договорът за ЕС (ДЕС), и се стигне до края на второто десетилетие на XXI век, могат да бъдат посочени редица сакрални събития и дати, станали повод да се преосмисли изминатият път и да се търсят нови решения в името

¹ Тук ще използваме значението на израза „на кръстопът“ като „в състояние на съмнение, на колебание за това, какво да се прави по-нататък“. Български тълковен речник. „Ма Бе Ла“, 1992 г., с.352.

на оцеляването на европейския проект във всяко едно отношение. В тази връзка в доклада най-напред ще бъде направена кратка ретроспекция на най-знаковите моменти в развитието на ЕС, станали повод за поредното ново начало, а впоследствие и на неговата икономика, за да се стигне до началото на 2020 г., когато неочаквано се появи коронавирусната пандемия и отново станавме свидетели на поредния кръстопът. По този начин ще се търси отговор на въпроса какво да се прави по-нататък и дали това, което се прави, е достатъчно, за да може следващият „кръстопът“ да се отдалечи във времето.

Европейският съюз в търсене на себе си

Ако за нуждите на анализа приемем и другата версия за „дълголетието“ на ЕС, т.е. че неговата история започва от 01.01.1958 г., когато влиза в сила Договорът за ЕИО (ДЕИО)², то несъмнено за тези повече от 6 десетилетия той, както и трите общности, на чиято основа е създаден (ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ), многократно е трябвало да минат през точката на съмнението, на колебанието в правотата на набелязаните цели и приоритети, а така също и в инструментите за тяхното осъществяване. Сред онези, за които с категоричност може да се каже, че са окачествени като трудни, но и в голямата си част - успешни, са:

- преодоляването на съществуващите в края на 70-те и началото на 80-те години на XX век физически, технически и отчасти фискални бариери пред изграждането най-напред на Общия, а след това и на Вътрешния пазар на ЕС до към 1992-1993 г.;
- изграждането, а впоследствие и доизграждането на ИПС на ЕС, в т.ч. въвеждането на еврото, създаването на нова система от институции на валутното единство, поетапното присъединяване в периода 2007-2015 г. на нови държави - членки на ЕС, към неговата еврозона;
- разширяването на Европейските общности / Европейския съюз с 22 държави в периода 1973-2013 г., като особено трудно се оказва началото, когато на първите няколко желаещи (Дания, Ирландия, Норвегия и Обединеното кралство) е било необходимо почти едно десетилетие, за да се присъединят към Общностите (без Норвегия, която не ратифицира подписания през 1972 г. договор, както това прави и през 1994 г., но тогава в комплект с Австрия, Финландия и Швеция), както и неговото продължение, когато към ЕС в

² С Договора за ЕС от Маастрихт / ДЕС/ДМ / Европейската икономическа общност (ЕИО) се трансформира в Европейска общност (ЕО), а с Договора от Лисабон правопреемник на ЕО става самият Европейски съюз, вече като самостоятелен юридически субект.

периода 2004-2013 г. се присъединяват 10 държави от ЦИЕ, една от ЮИЕ и две от региона на Средиземноморието;

- последната световна финансова и икономическа криза от периода 2007-2008 г., която доведе не само до преосмисляне на някои теоретични концепции и спорни от тяхна гледна точка практики, но и наложи изработването на адекватен отговор на ниво Съюз и държави членки, съразмерен на мащабите и адекватен на нейната специфика;
- процедурата по БРЕКЗИТ, при която за пръв път в историята на Европейските общности / Европейския съюз от тях / от него излиза една държава членка. Преодолените от двете страни (ЕС и Обединеното кралство) трудности показват, че европейският проект е уязвим и особено след включването в ДЕС (в рамките на Лисабонския договор) на чл. 50, уреждащ напускането на една страна, няма никакви гаранции, както за това друга държава членка да се възползва от него, така и за това тя безпроблемно да уреди бъдещите си отношения с ЕС без да съжалява след време и да трябва да се възползва този път от чл. 49 на същия договор, уреждащ присъединяването на една страна към Съюза;
- разразилата се криза / пандемия от коронавирус (COVID-19 / КОВИД-19) в началото на 2020 г., която е своеобразно съчетание от здравна (биологична) и икономическа криза и която, според някои икономисти, ще бъде много по-разрушителна от тази от 2008 г. Тя накара целия свят да обедини усилия, респ. Евросъюзът и неговите институции да преосмислят част от своите приоритети и да действат целенасочено, динамично и дори агресивно.

Икономиката на ЕС пред поредния кръстопът

При условие, че вземем за пример дори само последните две десетилетия, то несъмнено ще констатираме, че икономиката на Съюза е изпадала нееднократно пред дилемата „А сега накъде?“ Отговорът е в изработените стратегии, подписани пактове, публикувани „Бели книги“, приети решения, реализирани конкретни мерки. По реда на тяхната значимост и мащабност те могат да бъдат представени така:

Първо, стратегии с 10-годишен период на реализация – става дума за т.нар. Лисабонска стратегия и Стратегия „Европа 2020“. **Лисабонската стратегия** (пълното ѝ наименование е „Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа“) е приета през март 2000 година, след като ЕС е осъзнал и признал превъзходството на основния си конкурент – САЩ, в частност преимуществата на използвания дотогава от него икономически и социален модел за стимулиране на

икономическия растеж, за създаване и използване на нови технологии, за подкрепа на предприемачеството, за борба с безработицата и увеличаване на заетостта.

В тази позиционирана на границата между две столетия / два милениума стратегия ЕС се задължава да направи всичко възможно, за „да се превърне в най-динамичната и конкурентоспособна икономика в света до 2010 г., основана на знанието, способна да поддържа устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места, по-голямо социално сближаване и опазване на околната среда“. За съжаление реализирането, и особено финализирането, на Лисабонската стратегия протича при усложнени вътрешни и външни условия, провокирани и доминирани от световната финансова и икономическа криза от периода 2007-2008 г. Това обстоятелство се отразява неблагоприятно, става повод за унищожаване на постигнатия (най-вече до 2004 г.) крехък напредък, респ. Европейската комисия прави предложение за приемане на нова стратегия, наречена **„Европа 2020“** (или „ЕС 2020“). Тя е приета през 2010 г. и е известна още като „Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Приоритетите ѝ се свързват с „изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации“, с „настърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите“ и „стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване“.

Реализацията на Стратегия „Европа 2020“ е пред своята финализация. Тече последната година (2020), след което постигнатото / непостигнатото ще бъде обект на сериозни анализи. И тук обаче, по подобие на Лисабонската стратегия, ще се окаже вероятно, че амбициите са били по-големи от възможностите, както и че намеренията и препоръките за политика са се разминали с действителността и на равнище Съюз, и на равнище държави членки.

Макар и не толкова мащабни и ясни (като посочените по-горе), съществуват и други идеи за стратегии, които настоящата Европейска комисия под ръководството на Урсула фон дер Лайен се ангажира да представи и популяризира в достатъчна степен. Тук могат да бъдат посочени Стратегията за биоразнообразието до 2030 г., Новата промишлена стратегия и стратегията „От фермата до трапезата“.

Второ, пактове за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“ за подкрепа на икономическия стълб на ИПС на ЕС и повишаване на конкурентоспособността. Времево почти всички тези пактове на Съюза са свързани с първите няколко години от реализацията на стратегия „Европа 2020“. Първият от тях – **Пакт „Евро плюс“**, е договорен през 2011 г. и се разглежда като подновено усилие от страна на ЕС да постигне по-висока степен на конвергенция чрез укрепването на икономическия стълб на своя ИПС, ново качество на координацията на икономическите политики и повишаване на конкурентоспособността.

Акцентът му е главно в области, които попадат в сферата на националната компетентност, както и е съвместим със създадените до онзи момент от Евросъюза инструменти (Пакт за стабилност и растеж /ПСР, Европейски семестър, стратегия „Европа 2020“ и др.).

Фискалният пакт (познат официално като „Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз“) е подписан през 2012 г. и е насочен също към укрепване на икономическия стълб на ИПС на ЕС; към конкретните правила, касаещи бюджетната позиция на сектор „Държавно управление“ на договорилите го държави; към постигането на напредък в процеса на осъществяване на по-тясна координация на икономическата политика, респ. на икономическите реформи, които договорилите го страни планират да предприемат.

Пактът за растеж и работни места е утвърден от Европейския съвет, проведен през м. юни 2012 г., и е насочен към предприемане от държавите членки на незабавни действия на национално равнище за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, а на равнище ЕС – към осъществяване на допълнителни спешни мерки за стимулиране на растежа и заетостта, за укрепване на финансирането на икономиката и за повишаване на конкурентоспособността на целия Съюз.

Единственият пакт, приет в края на реализацията на стратегия „Европа 2020“, както и на изтичането на МФР 2014-2020 г., е представеният през м. декември 2019 г. от новата Европейска комисия „фон дер Лайен“, **Европейски зелен пакт**. Той представлява пакет от мерки за трансформиране на икономиката на ЕС по посока повишаване на нейната устойчивост, като за целта предизвикателствата в областта на климата и околната среда трябва да бъдат превърнати във възможности във всички области на политиката. Набелязаните мерки засягат най-вече такива отрасли като енергетиката и транспорта, както и конкретни сектори от областта на промишлеността и селското стопанство. Съдържащата се в него пътна карта е съпроводена с посочване на необходимите финансови инструменти и средства, като последните е предвидено да възлязат на около 1,5% от БВП на ЕС за 2018 г. (или най-малко на 260 млрд. евро годишно до 2030 г.).³

Изпълнението на амбициозните цели на Европейския зелен пакт, или поне на част от тях, ще бъде отложено засега заради излизането на преден план на борбата с коронавируса. На реструктуриране поради същата причина са подложени и самите приоритети на Еврокомисията „фон дер Лайен“. Лансирани са, обаче, редица нови инициативи, чрез които изпълнителната власт на Съюза (както и другите

³ Вж. Европейски зелен пакт: ec.europa.eu/bulgaria/news/european-green-deal-announced-by-president-von-der-leyen_bg;

План за инвестиции за устойчива Европа: parliament.bg/pub/ECD/3708222_BG_ACT_part1_v2.pdf

негови институции) да подпомогне икономиката на държавите членки, тази на Евроразона и на Евросъюза като цяло.

Трето, други инициативи за засилване на конкурентоспособността на ЕС, вкл. и в условията на КОВИД-19. Далеч преди световната, в т.ч. и европейската, икономика да се изправи пред поредното (като че ли апокалиптично) изпитание, в рамките на ЕС е подета инициатива на предишния председател на Еврокомисията (Жан-Клод Юнкер) за възстановяването на растежа и създаването на повече работни места. Тя е известна като „**План за инвестиции за Европа**“ (или „План Юнкер“) и предвижда мобилизиране на значителен обем инвестиции за периода 2015-2017 г., като впоследствие времевият ѝ хоризонт е удължен до 2020 г. За нуждите на нейната реализация е създаден и специален Европейски фонд за стратегически инвестиции, основната цел на който е чрез използване на публично финансиране (вкл. и от бюджета на ЕС) да бъдат мобилизирани частни финанси за стратегически инвестиции. Той отпуска средства в 2 направления - за „инфраструктура и иновации“ и за „рисково финансиране на МСП“.

Като продължение в известен смисъл на „Плана Юнкер“ на 14.01.2020 година Европейската комисия представи „**План за инвестиции за устойчива Европа**“, както и „**План за инвестиции на Европейския зелен пакт**“ в качеството му на „инвестиционен стълб“ на този пакт. Планът има за цел да мобилизира устойчиви инвестиции в обем от най-малко 1 трлн. евро през десетилетието 2021-2030 г. В тази връзка Комисията излезе с предложение за създаване на „**Механизъм за справедлив преход**“, основната цел на който е да подкрепи най-засегнатите от зеления преход региони и граждани на Съюза. Предвижда се в неговите рамки да има 3 стълба: „Фонд за справедлив преход, изпълняван при споделено управление“, „Специална схема в рамките на InvestEU“ и „Механизъм към групата на ЕИБ за отпускане на заеми в публичния сектор с цел мобилизиране на допълнителни инвестиции в съответните региони“. Съгласно визирания план групата на ЕИБ също трябва да се включи активно.⁴

По повод на своето участие при финансирането на устойчиви проекти групата на ЕИБ предложи на 16.03.2020 г. план за мобилизиране на до 40 млрд. евро финансиране. Чрез посочените в него мерки (междинни кредити, гратисни периоди и др.) се цели „облекчаване на ограниченията по отношение на ликвидността и текущите активи за МСП и дружествата със средна пазарна капитализация“. ЕИБ ще разчита на помощта и на специализирания в подкрепа на МСП Европейски инвестиционен фонд/ЕИФ.⁵

⁴ Вж.: consilium.europa.eu/bg/policies/investment-plan/;
ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/BG/COM-2020-22-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF;
parliament.bg/pub/ECD/3708222_BG_ACT_part1_v2.pdf

⁵ Вж. по-подробно: ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_bg

И когато като че ли всичко функционираше нормално, прогнозите на ЕК (в т.ч. Зимната, публикувана на 13.02.2020 г.) и на ЕЦБ предвиждаха „стабилен, макар и приглушен растеж през следващите две години“, се появиха сериозни рискове за икономиката на Съюза, между които и ... коронавируса!⁶ Последваха коментари и изказвания от първоначално съмнение в степента на неговото отрицателно въздействие, през осъзнаване на неговия разрушителен заряд, до действия за подпомагане на икономиката в стил „нов план Маршал“. В тази връзка ЕС обедини своите действия около 4 основни приоритета: ограничаване разпространението на коронавируса; гарантиране осигуряването на оборудване за медицински цели; насърчаване на научните изследвания в областта на създаването на противогрипна ваксина и обезпечаване на адекватно лечение на заболяемите; подкрепа на икономиката на ЕС (в т.ч. тази на еврозоната и на държавите членки) чрез приемане на пакет от мерки, образно квалифицирани като „спасителен пояс“.⁷

За осъществяването на посочените приоритети институциите на ЕС, най-вече в лицето на Съвета, на ЕК и на ЕЦБ, излязоха с конкретни радикални мерки⁸, които включват:

- освобождаване на средства по бързата процедура от бюджета на ЕС (по предложение на ЕК и съвместно решение на ЕП и Съвета под формата на Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г.) в размер на 37 млрд. евро и пренасочване към специално създадената за тази цел (в сила от 01.04.2020 г.) „Инвестиционна инициатива“⁹. Предвижда се да бъдат използвани за подкрепа на здравните системи и трудовите пазари на държавите членки, за осигуряване на ликвидни средства за МСП и др.;
- отпускане на помощ до 28 млрд. евро от структурните фондове на Съюза по националните пакети на държавите членки за

⁶ Идентифицираният в края на 2019 г. в гр. Ухан (Китай) коронавирус (2019- nCoV) става причина за разразяване най-напред на епидемия (наличие на локално разпространение на определено заболяване), а впоследствие и на пандемия (разпространение на определено заболяване извън границите на държава/континент) в целия свят.

⁷ Вж.: www.consilium.europa.eu/bg/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/

⁸ Вж.по-подробно: ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_bg; www.consilium.europa.eu/bg/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/

⁹ Вж.: ec.europa.eu/regional_policy/bg/newsroom/news/2020/03/30-03-2020-coronavirus-response-investment-initiative-adopted; На 02.04.2020 г. ЕК направи предложение за разширяване на инвестиционната инициатива към вариант „Инвестиционна инициатива“. Тя ще даде възможност да се мобилизира „цялата неизползвана подкрепа от структурните фондове (Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд) и Кохезионния фонд, за да се реагира на последиците от кризата, свързана с общественото здраве“ върху икономиките и обществата на държавите членки и на ЕС като цяло.

периода 2014-2020 г. Тази мярка е допустима при реакция в случай на кризи, а нейната реализация е все още в процес на конкретизация;

- осигуряване на до 800 млн. евро субсидии от фонд „Солидарност“¹⁰ на ЕС съгласно разширения му обхват, в рамките на който фигурира вече и условие, свързано с кризи в областта на общественото здраве;
- предприемане на други мерки от страна на Еврокомисията, а именно: бяха преразгледани правилата за държавна помощ; бяха разхлабени значително изискванията за бюджетен дефицит и държавен дълг като относителен дял от БВП, като в тази връзка за пръв път в историята е задействана общата клауза за дерогация/изключение от Пакта за стабилност и растеж/ПСР, приет през 1997 г.; бяха предприети и мерки: в подкрепа на селското стопанство и риболова, както и за гарантиране на доставките на основни храни; в защита на критичните активи и технологии; в помощ на публичния пазар на краткосрочни експортни кредити; по отношение на вноса чрез временното му освобождаване от мита и ДДС; дори по повод на укрепването на глобалната сигурност;
- обявяване на решителни действия от страна на ЕЦБ¹¹ и Еврогрупата. На заседанията на Управителния съвет на ЕЦБ, проведени на 12.03.2020 г. и на 18.03.2020 г., са взети решения за консолидиране на усилията на ръководството на банката върху ограничаването на икономическите щети от коронавирусната пандемия посредством въвеждането на сериозни монетарни стимули. Конкретен израз на тези намерения е обявяването (на 18.03.2020 г.) на нова програма за спешно закупуване на активи (схема за изкупуване на облигации) на стойност от 750 млрд. евро, които заедно с обявените на 12.03.2020 г. 120 млрд. евро са равни на 7,3% от БВП на еврозоната. Целта на програмата е да осигури повишена ликвидност в рамките на еврозоната в условията на разрастващата се епидемия от коронавирус. Тя има временен характер и ще остане в сила до края на настоящата криза. Освен това ЕЦБ оставя на заден план (отново поради посочените по-горе причини) една от своите най-важни цели – поддържане на ценовата стабилност, изразяваща се в ограничаване на инфлацията в рамките на до 2% в средносрочен план.

¹⁰ Създаден през 2002 г. като израз на солидарност с населението на засегнатите от бедствия региони на държава членка/държава кандидатка за ЕС. Мобилизирането на средства по него се ограничава до „големи бедствия със сериозни последици за условията на живот, природната среда или икономиката“.

¹¹ Вж.: ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_bg

В рамките на Еврогрупата също са взети важни решения не само в подкрепа на икономиката на еврозоната, но и на Евросъюза като цяло.¹² В началото на м. април 2020 г. станахме свидетели на компромисна стратегия в това отношение, която е обезпечена с финансови средства в размер на 500 млрд. евро.¹³ Конкретното решение, свързано с нея, е да бъдат създадени 3 незабавни предпазни механизма / схеми за безопасност, в т.ч. за работниците, за МСП и за държавите членки. **Първият „предпазен механизъм“** е насочен към защита на работещите и самонаетите, представлява се от схемата за краткосрочна заетост (известна още като „SURE“/ „Смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение“) и ще консолидира средства в размер на 100 млрд. евро.

Вторият „предпазен механизъм“ е насочен към защита на малкия и средния бизнес. Той е инициран от ЕИБ и следва да създаде „паневропейски щит“, който да мобилизира заеми на стойност 200 млрд. евро. **Чрез третият „предпазен механизъм“** се създава специален инструмент за подкрепа в борбата срещу КОВИД-19. Той ще бъде базиран на „превантивна кредитна линия с разширени условия“ през съществуващия, специално за държавите от еврозоната, Европейски механизъм за стабилност / ЕМС.¹⁴ Съгласно договорката всяка държава от еврозоната ще може да се възползва от този механизъм за стабилност чрез средства в размер на 2% от нейния БВП за 2019 г. и при изричното условие, че те ще бъдат използвани единствено за потребностите на системата на здравеопазването. Общата кредитна линия по ЕМС се предвижда да бъде в размер на 240 млрд. евро.

Извън посоченото е взето решение за подготовка на условия за създаване на временен **„Фонд за възстановяване“**, който чрез бюджета на Евросъюза „да способства за съживяване на икономиката и гаранти-

¹² На заседанието на Еврогрупата от 09.04.2020 г. са взети допълнителни икономически мерки във връзка с искането на лидерите на ЕС от 26.03.2020 г. На това заседание са присъствали всички финансови министри от ЕС, така че приетите мерки имат по-широк адресат от ЕЗ-19. Вж. подробно: www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/eurogroup/; www.consilium.europa.eu/bg/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/; www.consilium.europa.eu/bg/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/

¹³ По повод на приетите допълнителни мерки председателят на еврозоната Марио Сентену заявява: „Днес постигнахме съгласие по три предпазни механизма и по план за възстановяване, за да гарантираме, че ще генерираме растеж заедно, а не поотделно, след като преодолеем епидемията. Тези предложения се основават на нашата колективна финансова сила и на европейската солидарност.“ Вж.: www.consilium.europa.eu/bg/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/

¹⁴ Постоянен спасителен механизъм, създаден през 2012 г., за да отпусна при необходимост заеми на държави от еврозоната. Всяка една от тях участва със своя вноска в общия записан капитал, като размерът ѝ се определя на основата на ключа на внесения от нея капитал в този на ЕЦБ.

рането на солидарност с най-засегнатите държави членки“¹⁵. По този повод председателят на Еврогрупата Марио Сентену заявява в свое изказване, че държавите членки ще продължат да работят върху този фонд в по-дългосрочен план, вкл. и ще обсъдят като част от него „инновативни финансови инструменти, в съответствие с Договорите на ЕС“.

Към настоящия момент без последствия остава въпросът за т.нар. споделени задължения, известни като „корона облигации“. Заг тях стоят известен брой държави - членки на ЕС/ЕЗ (най-вече Италия и Испания), които виждат във възможността за използване на този инструмент (емитиране на общи дългови книжа в еврозоната, чрез които държавите вземат заедно дълг) начин да се финансира „Фонда за възстановяване“ и шансове за спасение на техните икономики. Срещу идеята за „коронаоблигации“ твърдо застават Германия и Нидерландия, известни като лидери на т.нар. група на пестеливите в ЕС. Те са съгласни, че трябва да се търси някакво разпределение на дълговото бреме (или най-малко на риска от него), но по-скоро биха подкрепили идеята на Кристин Лагард за „еднократна емисия на общ дълг“ в рамките на еврозоната.

Заклучение

Като обобщение следва да се отбележи, че макар и не достатъчно бързо Европейският съюз в лицето на неговите институции и лидери реагира комплексно както в борбата срещу коронавирусната епидемия в здравен аспект, така и срещу нейните отрицателни ефекти върху икономиката на всички равнища. Особено положително трябва да се оцени фактът, че той е отделил досега най-голямата по своя размер сума в света – над 3 трлн. евро; че използва създадени за последната световна финансова и икономическа криза инструменти, като например Европейския механизъм за стабилност, пригаждайки го за нуждите на настоящата криза; както и че разработи много нови схеми / механизми, чрез които да се бори не само срещу пандемията от коронавирус в чисто медицински аспект, но и да подпомогне своята икономика (както и тази на държавите членки) за справяне с нея в социално-икономически и политически аспект.

Разбира се, че с посоченото по-горе не се изчерпват предизвикателствата пред икономиката на ЕС, когато тя несъмнено е отново на кръстопът. Предстои да бъдат решени въпроси за това: каква ще бъде съдбата на сценариите за Европа до 2025 г., намерили място в Бялата книга за бъдещето на Европа, публикувана от Еврокомисията „Юнкер“ на 01.03.2017 г.; доколко може да бъде ефективен при съвремен-

¹⁵ Вж.: www.consilium.europa.eu/bg/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/

ните условия един нов план от типа на „Плана Маршал“¹⁶; доколко с бюджет в рамките на само 1% от БНД на Евросъюза (и при остра необходимост от преформулиране на МФР за периода 2021-2027 г.) ще може да се противопостави на влошаващите се перспективи пред икономиката на Съюза / на еврозоната в контекста на такава и за световната икономика; доколко активно институциите на Съюза ще могат да следят водените от държавите членки икономически политики и да координират вземаните от тях на национално равнище икономически мерки; доколко предприеманите действия (в т.ч. макроикономически, специални и пр.) на всички равнища имат процикличен характер и ще доведат до нормализиране на обществото с оглед защитата на неговата „икономическа и социална тъкан“, особено когато икономиката навлиза в рецесия и се задават трудни години.

Използвани източници

1. Съвет на ЕС. 2020. Инвестиционен план за Европа.
2. Европейска комисия. Представителство в България. Европейски зелен пакт: стимули за икономиката, подобряване на здравето и качеството на живот на хората.
3. Европейска комисия, април, 2020. Работните места по време на коронавируса.
4. Европейска комисия, януари 2020. Съобщение на Комисията. План за инвестиции за устойчива Европа
5. Съвет на ЕС, април 2020. Видеоконференция на Еврогрупата, 7-9 април.
6. Съвет на ЕС, 2020. Епидемия от коронавирус COVID-19 и ответни действия на ЕС.

¹⁶ Наречен така по името на ген. Джордж Маршал, държавен секретар по външните работи на САЩ, който на 05.06.1947 г. прави предложение за отпускане на значителна финансова помощ за възстановяване на разрушените от Втората световна война икономики на европейските държави. Благодарение на солидната сума от над 10 млрд. долара тези държави излизат от кризата и Европа е предпазена от икономически и политически хаос.

ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ – АЛТЕРНАТИВА ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2021 - 2027

Д-р Роксана Трифонова,
*хоноруван преподавател в катедра „Европеистика“
Софийски университет „Св. Климент Охридски“*

Резюме

Този доклад има за цел да разгледа ролята на финансовите инструменти за разпределение на бюджета на ЕС и до каква степен те могат да се превърнат в алтернатива на безвъзмездното финансиране. Поради тази причина изследването е разделено на три части. В първата е направен кратък преглед на основните характеристики на политиката на сближаване и предоставянето на безвъзмездна финансова помощ. Във втората част са представени финансовите инструменти и техния механизъм на функциониране. В третата част са анализирани предимствата на финансовите инструменти пред грантовото финансиране.

Ключови думи: финансови инструменти, безвъзмездно финансиране, регионална политика.

FINANCIAL INSTRUMENTS – ALTERNATIVE FOR EU'S BUDGET ALLOCATION FOR 2021-2027 PROGRAMMING PERIOD

Roxana Trifonova, PhD,
*European Studies Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

This report aims to examine the financial instruments' role in the EU's budget allocation and to what extent they would become an alternative to grants. For

this reason, the study is divided into three parts. The first one gives a brief overview of the main features of the Regional policy and the provision of grants. The second part presents the financial instruments and their mechanism of functioning. The third part analyzes the financial instruments' advantages over grant funding.

Key words: Financial instruments, Grant funding, Regional Policy.

Увод

Финансовите инструменти започват да се използват като механизъм за разпределение на средства още през програмен период 1994-1999 г., като тяхната стойност се равнява приблизително на 0,6 милиарда евро. Относителното им значение постепенно нараства, като през следващите програмни период 2000-2006 г. и 2007-2013 г. тя достига съответно 1,3 милиарда евро и 5,5 милиарда евро. През настоящия програмен период (2014-2020 г.), който все още е в процес на изпълнение, са направени вноски за реализирането им за над 22 милиарда евро.

Поради тяхната гъвкавост и възможност за мобилизиране на голям револвиращ ресурс финансовите инструменти придобиват все по-важна роля в политиката на сближаване. Това е функция, която може да се окаже водеща при разпределението на финансовите средства през предстоящия програмен период (2021-2027 г.), тъй като ЕС ще бъде изправен пред редица сериозни предизвикателства, например дълбочаващата се икономическа криза (породена от световната пандемия от COVID 19), в резултат на които основна цел на европейските институции ще бъде постигането на максимална ефективност и ефикасност на бюджета на Съюза.

Политика на сближаване

Европейският съюз като едно цяло представлява просперираща икономическа общност, но независимо от този факт, са налице сериозни различия в състоянието и растежа на икономиките на отделните държави членки. Разнообразието на природни условия, историческите събития и културните традиции в отделните части на Европа са довели до обособяването на региони и цели държави с неравномерно и специфично развитие.

На практика Съюзът се състои от страни с различни нива на социално-икономическо развитие, което може да бъде проследено чрез показатели като брутният вътрешен продукт, производителността на труда, равнището на заетост, степента на „иновативност“ на ико-

номиката и други. Тази разнородност възпрепятства постигането на по-ускорен икономически растеж в общото европейско пространство, тъй като не позволява използването в пълна степен на наличните ресурси, човешкия потенциал и предимствата на общия пазар.

За преодоляването на тези различия е формулирана и се прилага т.нар. политика на сближаване. Тя се изпълнява посредством три основни фонда: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ).¹ Дейността им в държавите членки се осъществява основно чрез оперативни програми (ОП), посредством които се предоставя основно безвъзмездната финансова помощ под формата на възстановяване на допустими разходи, реално направени от бенефициентите; единични разходи; еднократни суми; финансиране с единни ставки или комбинация от четирите. В тези програмни документи са идентифицирани основните проблеми в социално-икономическата сфера и чрез тях се подпомага правителствената политика за разрешаването им.

Механизмът на функциониране на политиката на сближаване се изразява в трансфер на ресурси между държавите чрез бюджета на Европейския съюз с цел подкрепа на икономическия растеж и устойчивото развитие посредством инвестиции в хората, икономиката, инфраструктурата, заетостта и иновациите. Тази концепция по своята същност не се състои в преразпределяне на доходи, а може да бъде характеризирана като динамичен процес, насочен към създаването на ресурси, чрез стимулиране на конкурентоспособността. По този начин се създава необходимата инвестиционна рамка за изпълнението на политиките на Съюза. Поради тази причина политиката на сближаване е използвана и като катализатор за набирането на допълнително публично и частно финансиране. До голяма степен този процес е възможен и посредством функционирането на т.нар. финансови инструменти.

Финансови инструменти

По своята същност финансовите инструменти (ФИ) представляват ресурсоефективно средство, специфичен механизъм за отпускане на финансова помощ от бюджета на ЕС. Чрез тях се предоставя инвестиционна подкрепа под формата на заеми, гаранции, акции и други

¹ Тези три фонда заедно с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) съставляват т.нар. Европейски структурни и инвестиционни фондове. Необходимо е да се отбележи, че под понятието „структурни фондове“ в отделните програмни периоди се включват различни фондове. През програмния период 1994-1999 г. към това понятие се включват КФ и ЕФДМР. Впоследствие ЕФДМР и ЕЗФРСР са изведени от кохезионната политика.

механизми, понякога комбинирани с техническа подкрепа, лихвени субсидии или субсидии за гаранционни такси. Тези специализирани финансиращи схеми могат да бъдат съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), оперативните програми на национално ниво и допълнително привлечени средства от частния и публичния сектор. В тази връзка могат да бъдат идентифицирани три основни групи финансови инструменти:

- Създадени на ниво Европейски съюз – управляват се пряко или непряко от Европейската комисия в съответствие с Финансовия регламент.² Средствата са комбинирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове с други източници от бюджета на Съюза, включително ресурси на Европейската инвестиционна банка и Европейския инвестиционен фонд.
- Създадени на национално, регионално, транснационално или трансгранично ниво – ръководят се от управляващите органи в държавите членки. Средствата се предоставят от оперативните програми.
- Финансови инструменти, които се прилагат директно – заеми и гаранции, средствата за които се възстановяват на управляващите органи въз основа на размера на действително предоставените заеми или поетите като задължение гаранции за нови заеми.³

В периода 2015-2018 г. европейското и националното финансиране, отпуснати за финансови инструменти, нараства със значителни темпове (виж графика „Европейско и национално финансиране, отпуснати за финансови инструменти в ЕС (в млрд. евро)“, като за период от четири години общата сума на вноските се увеличава четири пъти.

До голяма степен този процес се дължи на промяната в правната рамка по отношение на финансовите инструменти през програмен период 2014-2020 г. и преодоляването на „редица съществени проблеми“⁴, които ограничават тяхната ефективност като механизъм за

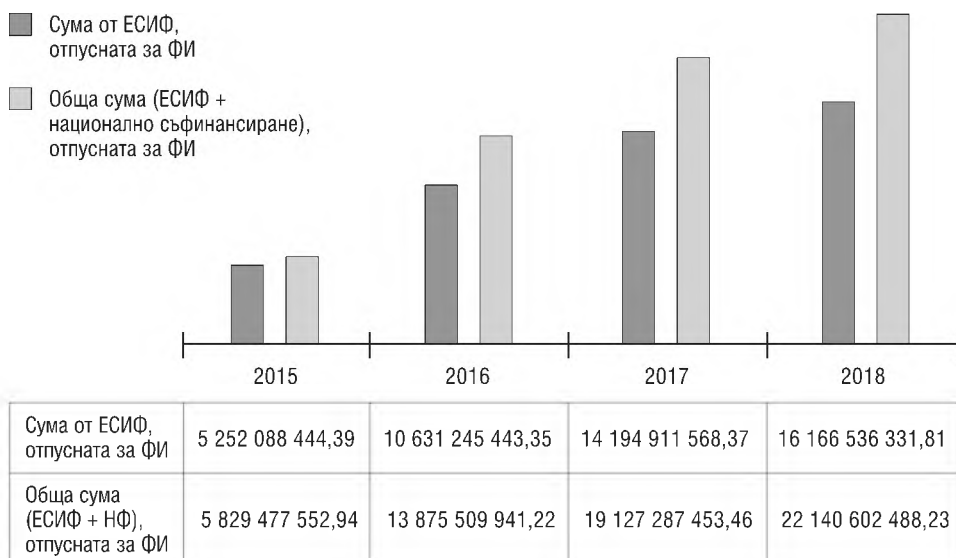
² Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета. Отменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

³ За повече информация виж: Европейска комисия. Финансови инструменти в политиката на сближаване за периода 2014-2020 г. Брюксел, март 2014 г.

⁴ За повече информация виж: Европейска сметната палата. Специален доклад № 19: Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти - поуки от програмния период 2007-2013 г. Люксембург: Служба за публикуване на ЕС, 2016 г.

изпълнение на бюджета на ЕС през предходния програмен период 2007-2013 г., сред които:

- закъснение при изпълнението, което се дължи на ограничения опит за структуриране и управление на подобен вид финансови механизми, наличието на комплексни процедури за реализирането им и неправилна оценка на пазарните потребности;
- високи нива на капиталово обезпечаване на финансовите инструменти (породени от стремежа на държавите членки да заобикалят изискването за освобождаване на бюджетни кредити), което е довело до ниски нива на усвояване;
- Ниски нива на привлечени частни инвестиции поради неясни процедури за „преференциално третиране на инвеститорите“ и административна тежест.



Графика: Европейско и национално финансиране, отпуснати за финансови инструменти в ЕС (в млрд. евро)⁵

Все по-интензивното използване на финансови инструменти (видно от графиката) е израз и на политическата воля и гледна точка на европейските лидери за механизмите на разпределение на бюджета. В Регламент № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общо приложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и

⁵ Източник: European Commission. European structural and investment funds. ESIF 2014-2020: Financial Instruments - EU and total amount (with filter by country / fund / year), последно обновена информация на 14.01.2020 г. Достъпна онлайн на <https://cohesiondata.ec.europa.eu> (последно посетен на 20.04.2020 г.)

ЕФМДР и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР този политически „ангажимент“ е отразен, като се предвижда разширено използване на финансови инструменти, за да се осигури изпълнение на целите на ЕСИФ. Тази идея е застъпена и доразвита в Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общо приложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ+, КФ, ЕФМДР, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, което поставя основите на правната рамка за предстоящия програмен период 2021-2027 г. В документа се предлага опростяване на правилата с цел налагането на гъвкав подход за съчетаване на финансови инструменти и безвъзмездна финансова помощ с оглед специфичните нужди на целевите региони.

Финансовите инструменти – алтернатива на грантовото финансиране през програмен период 2021-2027 г.

В началото на предстоящия програмен период 2021-2027 г. Съюзът е изправен пред сериозна икономическа и финансова криза (рецесия в еврозоната, нарастване на външния дълг на всяка от държавите членки, безработица, загуба на ликвидност, спад в търговията, намаляване на производствения капацитет и други), породена от пандемията COVID-19 и мерките, предприети за нейното овладяване. Тези събития, както и оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза, имигрантската криза, борбата с климатичните промени и други, оказват сериозен ефект върху задълбочаването на редица нерешени проблеми, сред които приемането на Многогодишната финансова рамка и разпределението на средствата от бюджета. На практика икономически по-силните държави членки, т.нар. „донори“, се стремят към преразглеждане на финансовите приоритети, включително намаляване на разходите за политиката за сближаване, от която реално са зависими по-изостаналите страни.

В тази връзка през програмен период 2021-2027 г. финансовите инструменти се явяват сериозна алтернатива на безвъзмездното финансиране за реализиране на европейския бюджет и постигане на целите на регионалната политика, поради следните причини:

- Чрез тях е възможно по-ефективно използване на публичния ресурс и мобилизирането на допълнителни инвестиции, включително частни (т.нар. „достов механизъм“), с цел преодоляване на несъвършенствата на пазара и подпомагането на икономически жизнеспособни проекти.
- По своя характер част от тях представляват револвиращ ресурс, тъй като предоставеното финансиране следва да бъде въз-

становено (за разлика от грантовите схеми), тези средства на практика се възвръщат, рециклират се и се инвестират в нови проекти, като по този начин мултиплицират положителния ефект, който имат върху икономиката.

- Тъй като средствата, предоставени по линия на финансовите инструменти следва да бъдат възстановени от крайните получатели, това подпомага изграждането на финансова дисциплина и по-успешното изпълнение и постигане на заложените цели и резултати по проектите.
- Тъй като се явяват своеобразен катализатор на публични и частни ресурси този процес ще подпомогне държавите членки и регионите да постигнат необходимите нива на стратегически инвестиции.

Тези основни различия показват, че решението да се предостави подкрепа от бюджета на ЕС чрез еднократно безвъзмездно финансиране (по определена оперативна програма например) или чрез финансови инструменти за отпускане на възмездна финансова помощ, е въпрос на стратегическо планиране и предварителна оценка на пазарните несъответствия и потребности на ниво Европейска комисия и държави членки.

Заклучение

Чрез подкрепата си за различни сектори и региони, както и ефективно и пропорционално изпълнение на бюджета на ЕС, чрез програмиране на фондовете, регионалната политика може да бъде един от ключовите инструменти, с който да се смекчи въздействието на кризата, причинена от COVID-19. Малко вероятно е в нейните рамки използването на финансови инструменти да доведе до цялостно отклонение от културата на безвъзмездна помощ или т.нар. грантово финансиране. Вземайки предвид придобитият опит от предишните програмни периоди, както и положените основи на законодателната и политическата рамка за периода 2021-2027 г., е по-вероятно да се следва един устойчив подход на целенасочено смесване на финансови инструменти и безвъзмездните финансови средства, с цел стимулиране сътрудничеството между заинтересованите страни в областта на помощта за развитие.

Библиография

1. Европейска комисия. Финансови инструменти в политиката на сближаване за периода 2014-2020 г. Брюксел, март 2014 г.

2. Европейска сметната палата. Специален доклад № 19: Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти - поуки от програмния период 2007-2013 г. Люксембург: Служба за публикуване на ЕС, 2016 г.
3. Шикова, И. (2011), Политики на Европейския съюз, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
4. Bache, I., Bulmer, S., George, S., Parker, O. (2015), Politics in the European Union, 4th Edition, Oxford: Oxford University Press.
5. European Commission. European structural and investment funds. ESIF 2014-2020: Financial Instruments - EU and total amount (with filter by country / fund / year)
6. European Commission. Tracking progress in ESI Funds financial instruments.
7. European Commission. EU regional and urban development. Regional policy. Funding. Financial Instruments in Cohesion Policy.
8. European Commission. Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for Managing Authorities. Ref. Ares(2014)2195942 - 02/07/2014.

GDPR: LEGAL IMPACT ON EXTRA - TERRITORIAL COMMERCIAL PRESSURE ON INDIAN BUSINESS, TRADE AND INVESTMENT

Dr. Bindu Samuel Ronald

*Professor and Deputy Director,
Symbiosis Law School, Pune, Symbiosis International (Deemed University)*

Mr. Abhijit Vasmatkar

*Assistant Professor, Symbiosis Law School, Pune,
Symbiosis International (Deemed University)*

Dr. Shashikala Gurpur

*Professor and Director, Symbiosis Law School, Pune,
Dean, Faculty of Law, Symbiosis International (Deemed University)*

Abstract

The GDPR was implemented in 2018 to provide a balance between protecting personal data and privacy of data subjects. The implementation of GDPR has impacted various sectors. The extraterritoriality of the law on GDPR puts a pressure on companies and policy makers to re-examine the existing legal framework and India has not been insulated from the effects of implementation of GDPR. It puts a pressure on Indian trade bodies and upon government agencies to formulate a regulatory regime to achieve a synergy between Indian and EU laws.

The paper will look at the GDPR law in the EU, as well as at international responses to the implementation of the GDPR and will consider the effect it will have on Indian businesses, the trade and investment between India and EU. The paper will study the consequences that the law will have in commercial exchanges especially in the context of EU-India bilateral trade negotiation.

The authors have used the descriptive and analytical method research and have studied the implications of the introduction of GDPR especially for India.

Key words: GDPR, Data Protection, Trade, Business, Extra-territoriality

Introduction and the origin of GDPR

The General Data Protection Regulation (GDPR) central to Europe's digital privacy legislation aims to provide a balance between protecting personal data

and privacy of data subjects¹ ensuring growth of internal market to which free flow of data is imperative. The regulation became enforceable in EU in 2018 providing companies with a 2-year window to become GDPR compliant. The GDPR was promulgated to adapt to the current digital era and formulate a structure that would allow the EU to benefit from digitalisation. Technology controls our lives to such an extent, that every facet of our being revolves around data. There is always a fear of data breach. Information collected from individuals for various reasons gets stolen, stored and released into the hands of persons who misuse personal information of individuals.

With newer technologies getting introduced in the 1980s and 1990s, there was a huge shift in the way information began to get collected, stored and transferred from customers. It led to the introduction of Directive 95/46/EC. Based on the Data Protection Directive 95/46 /EC the member countries could formulate their own laws on the right to privacy and data protection. As a consequence, each country began to come up with its own legislation causing huge ambiguity.

However, subsequently with technology transforming lives of individuals in a way that nobody could have imagined 3 decades ago, it was imperative to review the Data Protection Directive of 1995 which was adopted at a time when the internet was still in its embryonic stage. This resulted in Europe's data protection authority recognising the need for a comprehensive approach on personal data protection². The regulation replaced the Data Protection Directive 95/46/EC³ of 1995 and the individual laws of EU member states.

The GDPR is designed to 'harmonise' data privacy laws across all its member countries⁴, but it was promulgated to mainly provide greater protection and rights to the individuals thus strengthening the fundamental rights of the citizens, giving them more control over their personal information⁵.

The GDPR regulates the procedure of maintaining and processing EU citizens' personal data by data controllers⁶ and data processors⁷. Under the GDPR regime the companies and individuals are under an obligation to see to it that the personal data collected by them from EU data subjects are collected as per the provisions of GDPR. They also have the responsibility to ensure that those who collect the information and manage the information are under an obligation to protect it from misuse, respecting the rights of those who are the owners of the data. However, in a world today where data storage is shared on the cloud most of the times, there are constraints and although the GDPR

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000; Treaty on the functioning of the European Union, 2009.

² *A comprehensive approach on personal data protection in the European Union* (2011), OJ C 181/01, p.1.

³ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995

⁴ Art. 1, of GDPR.

⁵ Art. 1(2), of GDPR.

⁶ Art 4(7), of GDPR.

⁷ Art 4(8), of GDPR.

has an extra-territorial applicability, in a space which is borderless, applicability of law poses challenges⁸. There are challenges to adjusting extra-territorial issues against conventional principles of territoriality.

Salient features of the provisions in the GDPR

The GDPR introduced changes in the way subjects are protected in relation to their personal data and has imposed duties on the State, businesses, people and organizations.

In a digital economy where technology is growing at a phenomenal speed, personal data is essentially a valuable resource which needs to be properly and systematically regulated in terms of processing, storage and transfer to third parties and other countries. Introduction of GDPR is an important step forward. There are cases where companies accumulate personal data relating to race, age, religion, political views, health conditions, device location etc which the company can later cash in many ways including sale of data to third parties. A lot of times companies providing online services collect data and later share the data with hardly any restrictions as regulators and law enforcement agencies do not have any mechanism to uphold and protect the privacy of people.

The GDPR provides extensive guidelines for transfer of personal data to third parties, third country location, international organisations or any other third party.⁹ This puts a pressure on countries transacting or dealing with companies in EU. Thus countries like India are delving on strengthening their 'Data Protection and Data Localisation' laws. The provision under the GDPR states that companies should have the infrastructure to be able to provide any information relating to the data subject in a concise and transparent manner and in an accessible form.¹⁰

In terms of extra-territorial application, it is important to delve into the provision under Article 3 of the GDPR. A plain reading of the text could mean that the data subject could be any person irrespective of the nationality or the place of residence. It could mean that if an organisation possesses personal data of an individual who is a citizen of EU but is located outside the EU will not by itself trigger Article 3 of the GDPR. For example, if an enterprise based in India provides cleaning services of residences of persons located in India and the person during a travel meeting in Germany downloads the mobile app for the cleaning services while in Germany, does not attract the provisions of the GDPR as although the person downloads the app while in Germany and provides personal data as required in the app, the services are not for people in the EU.

⁸ Newcombe Lee, *Securing Cloud Services: A Pragmatic Approach*, 2nd edition, IT Governance Publishing, 2020.

⁹ Chapter 5, of GDPR.

¹⁰ Article 12, of GDPR.

The GDPR provisions apply to the processing of personal data in the context of the activities of an establishment of a controller or a processor in the Union, irrespective of whether the processing takes place in the European Union or not.

In case a controller or processor is in the Union, it is irrelevant where it is doing business and whose personal data it is processing.¹¹ However, what is new in the GDPR is that in terms of the extra-territorial application of the provisions of the GDPR the scope of its application is widened outside the EU in two cases:

- 1) where goods or services are offered to EU data subjects;
- 2) it relates to tracking of behaviour of EU data subjects in EU.¹²

According to the provisions of the GDPR¹³ anyone who has and processes personal data is accountable for guaranteeing that such data is:

- Processed in a legal, fair and transparent fashion (lawfulness);
- Collected and used for specified, explicit and legitimate purposes only (purpose limitation);
- Limited only to what is necessary for the specific purpose of processing (data minimisation);
- Accurate, with inaccurate data rectified and erased (data accuracy);
- Retained only as long as needed (data retention); and
- Protected (integrity and confidentiality).

Consequence of the GDPR on Business

Implementation of the GDPR for a company comes with a heavy cost which includes investment in various arena including investing in software and technology training personnel, hiring experts and lawyers to ensure compliance to the provisions of the law. It means processing personal data as per the provisions in the regulations, setting timelines to identify security breaches and informing the authorities. It also means sending communications to the customers to seek their consent and revalidating their consent. Non-compliance to the provisions of GDPR law means incurring heavy penalty. Big businesses have the advantage of customer trust which is not available to smaller businesses.

Earlier on, when personal data were collected by companies, they were stored physically in certain physical locations. However, today's business models and practices are different. Today, companies collect data through websites and then they are stored in remote servers located at places anywhere in the world. Many a times the data are saved on the cloud. The system of data storing allows people to use the information on the cloud from any remote locations. Now, under the GDPR regime, the place where the data will be stored is strictly

¹¹ Article 3(1) of GDPR.

¹² Article 3(2) of GDPR.

¹³ Article (5) of GDPR.

regulated by the GDPR and the domestic law on the subject. Transfer of personal data of EU subjects can be made to a non-EU country only as per the provisions of the GDPR. Data subjects of the EU now also have the right to be forgotten¹⁴. They now have control over their data¹⁵.

The companies in possession of personal data have to notify the users of the ways in which they use the data relating to them to provide insight into their data, provide a copy of data, or change incorrect data.¹⁶ An individual has the right to get from the controller the erasure of personal data about him or her without delay and the controller has the obligation to erase personal data without any undue delay where one of the grounds mentioned in the provision of the regulation are present.¹⁷

Automated individual decision-making, including profiling, is made contestable under the law now.¹⁸ Citizens now have the right to question and fight decisions that affect them that have been made on a purely algorithmic basis.¹⁹

Under the regulation it is necessary to implement appropriate measures so that processing would be carried out only on personal data collected for a specific purpose. This effectively means that every company will, from the beginning, have to adjust its business model to privacy protection standards when making a business plan or strategy which includes handling or collecting data.²⁰ Privacy by Design and by Default require that data protection measures are designed into the development of business value proposition processes for products, services and processes of product and services.²¹

The number of complaints brought by consumers is increasing since the implementation of the GDPR²².

In landmark *Google case*²³ the Court of Justice held that there is no obligation under EU law that compels Google to apply provision under the GDPR on the right to be forgotten to every country in the world. The court stated that under the law EU residents certainly have the right of erasure, but this right is only available within the borders of EU Countries. The court in the case set the territorial boundaries of an individual's right to be forgotten. In this case Google was only required to remove the links of the search engines within the EU.

¹⁴ Article 17 of GDPR.

¹⁵ https://www.researchgate.net/publication/325914966_Impact_of_GDPR_on_Business_Focus_on_Data_Controllers_and_Processors_not_Established_within_the_EU/link/5bf3d10992851c6b27cc290a/download accessed on 24 May 2020.

¹⁶ Article 7 of GDPR.

¹⁷ Article 17 of GDPR.

¹⁸ Article 22 of GDPR.

¹⁹ <https://www.riverpublishers.com/journal.php?j=JMBMIT/4/3>.

²⁰ Article 25 of GDPR.

²¹ <https://www.riverpublishers.com/journal.php?j=JMBMIT/4/3>.

²² <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/risk/deloitte-nl-risk-part3-received-complaints.pdf>, accessed on 25th May 2020.

²³ Case C-507/17 *Google v CNIL*

Another landmark international privacy case was brought against *Facebook* by Max Schrems which was brought to the Irish Data Protection Commissioner where Mr. Schrem had challenged the transfer of his data along with that of EU citizens to the U.S. by Facebook. The Court of justice of the European Union invalidated the Safe harbour arrangement, which governed data transfers between the EU and U.S.

International response towards becoming GDPR compliant

The implementation of the GDPR has not just affected the companies from the 28 (now 27) EU countries but it has had a direct impact on the countries across the globe where any kind of personal data from customers from EU are collected and processed. The GDPR may be a EU regulation, however, its implication is not limited to the EU and thus it is not completely a EU issue. The global reach and extra territorial application of the GDPR cannot be denied. The enforcement of rights by the consumers, the growth in the awareness about the GDPR and the potential fines that will be imposed for violations of the GDPR provisions will create external pressure upon companies across the world doing business with the EU to comply with the GDPR framework and meet the demands of the Data Protection Authorities²⁴. The Extra-territorial scope of the GDPR increases the scope of the regulation and echoes the borderless nature of the digital world and the internet²⁵. Countries outside the EU are also introducing new data protection regulations and upgrading their existing law²⁶. Countries transacting with the EU have to ensure they consider issues relating to security controls, data management and automation

Transfer of personal data to a non-EU country can only take place if the Commission considers that this country provides the necessary and adequate level of protection. The transfer is allowed if appropriate safeguards are available in the other country in the form of contract clauses, binding corporate rules, adherence to Codes of Conduct or certification schemes and if the individual has given explicit consent to transfer the private data to such other country. Although there is the extra-territorial application of the GDPR, there is no standard provided to measure the ‘adequacy’ of the level of protection that should be available.

While some countries are welcoming the GDPR as a benchmark around which they are structuring their national data protection laws, other countries are still skeptical about the new data protection regime simply because their own *existing laws are too weak* to support the GDPR model.²⁷ Companies from

²⁴ Blume, J. (2018), A Contextual Extra Territoriality Analysis of the DPIA and DPO Provisions in the GDPR, 49 *Geo. J Int'l* 1425.

²⁵ Azzi, A.dele (2018), The Challenges faced by the Extra Territorial Scope of the General data Protection Regulation, *JIPITEC* 9 (2).

²⁶ Kessler, J. (2019), Data Protection in the Wake of the GDPR: California’s Solution for Protecting the World’s Most Valuable Resource, 93 *S. Cal. L. Rev.* 99.

²⁷ Schwartz P., Peifer K., (2019), Structuring International Data Privacy Law, *Int'l Data Privacy Law* 21, p.33.

these lesser compliant countries will have a tough time transacting business with EU nations.

Trade between India and Europe

The last two decades have been important as far as the EU – India trade and business relationship is concerned especially with both the EU and India having undergone considerable social, economic and political changes. Over this period of time, the EU grew as an economic power on the International arena, while India underwent a social and economic growth emerging as an important player on the international market. Over the past two decades India has emerged as an attractive place to do business and Indians have also grown to widen their business bases in Europe. India has emerged as a reliable business partner on the International arena and the European market has also been quick to realise this fact.

While the European Commission and trade leaders of the EU and India look at ways to strengthen the trade partnership between the countries and even at easing FDI regulations to facilitate establishment of Indian companies in the EU and European companies in India, the introduction of the GDPR has raised several concerns especially in the light of the concern relating to the impact of the implementation of the GDPR and concerns about data localisation although that has not been the intent of introducing the GDPR *per se*²⁸.

With the new set of Cross-Border restrictions²⁹ and extra-territorial commercial pressure exerted by the implementation of the GDPR the ease of transacting business for many Indian companies will now become cumbersome. Many companies outsourcing their information management sector are concerned with the greater risk of penalties and litigation due to the higher threshold of accountability under the GDPR regulation. The clear increase in infrastructural cost for companies³⁰ in order to make their business module more GDPR-compliant is a taxing and stressful challenge faced by Indian companies as well as companies across the globe. Although the GDPR is relatively comprehensive, lack of guidance on what constitutes an effective data de-identification scheme and the grey area on what is inadequate causes confusion among countries. These are some of the apparent challenges faced by companies in their quest to becoming more GDPR-compliant.

The EU is India's largest trading partner and accounted for €80 billion worth of trade in goods in 2019 and 11.1% of the total Indian trade. This was on par with the USA and ahead of China which stood at 10.7%. India was the EU's

²⁸ <https://www.europeindia.eu/wp-content/uploads/2018/01/EICC-Newsletter-January-2018.pdf> accessed on 20th May 2020

²⁹ Krishnan, S. (2016), *Cyber Security, How can Indian organisations prepare for the GDPR regime?*, PwC India, <https://www.pwc.in/consulting/cyber-security/blogs/how-can-indian-organisations-prepare-for-the-gdpr-regime.html>.

³⁰ *Ibid.*

10th largest trading partner accounting for 1.9% of the total EU trade in goods in 2019. On the other hand, trade in services between the EU and India has increased considerably to €29.6 billion in 2018 while it stood at €22.3 billion in 2015. Another interesting figure is that the EU's share in foreign investment inflows to India has doubled from 8% to 18% in the last decade, making the EU a very large foreign investor in India. The EU's foreign direct investment stocks in India were €68 billion in 2018. There are over 6,000 European companies in India, providing over 1.7 million direct jobs in India and providing 5 million jobs indirectly in a broad range of sectors³¹. The uncertainties and fear of law suit for any possible violation have created tremendous commercial pressure on Indian businesses operating in and from the EU.

The extended territorial scope and huge fines are prompting not only Indian companies but also countries and companies outside the EU, trading with the EU and dealing in data relating to EU citizens to comply with the provisions of the GDPR³². What makes GDPR compliance much more challenging is the stringent codification requirements, along with fines that can be as much as four percent of a company's global revenue or €20 million (\$21.3 million), whichever is higher.³³

EU - India: Trade in goods

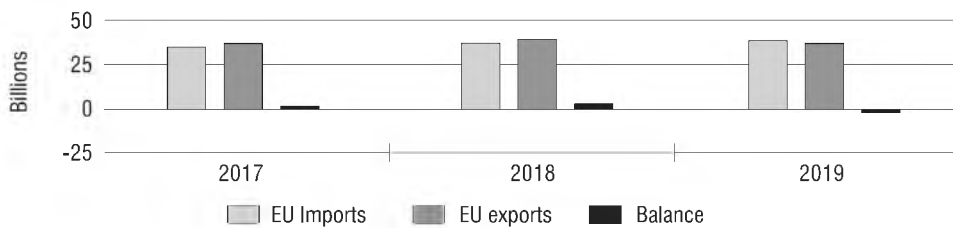


Fig. 1. Trade in Goods for 2017, 2018 and 2019³⁴

EU - India: Trade in services

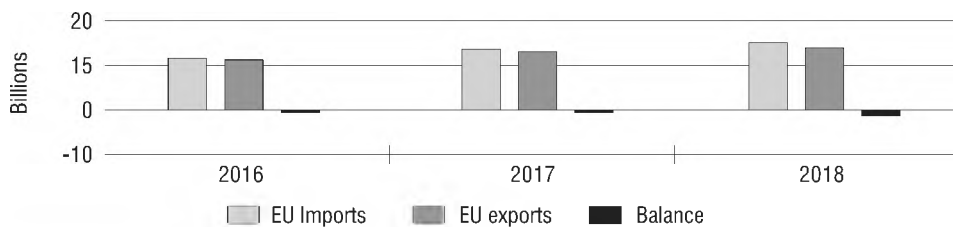


Fig. 2. Table on trade in Services for 2016, 2017 and 2018³⁵

³¹ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/india/> accessed on 20th May, 2020.

³² California Consumer Privacy Act 2020, in US, India's Data Privacy Bill 2019.

³³ GDPR, RSA, Available at <https://www.rsa.com/content/dam/en/e-book/how-gdpr-could-impact-your-business-organization.pdf> accessed on 24th May 2020.

³⁴ Source: European Commission Trade Policy Report.

³⁵ Source: European Commission Trade Policy Report.

The EU-India trade regime and regulatory environment is relatively restrictive with technical barriers to trade, sanitary and phyto-sanitary measures, deviation from international standards and agreements. Adopted legislative or administrative measures such as the GDPR can also affect a wide range of sectors, including goods, services and investment.

One of the sectors amongst others that is going to have a great impact on the implementation of the GDPR is the Information Technology arena. India is one of the countries which will be impacted from cross border transfer that happen between India and the EU in the field of IT. IT companies in India will face numerous challenges in building applications that use personal data. The problem will be bigger for smaller companies than for larger ones.

The GDPR seems to be the new wave of protectionism emerging on the international arena and refers to a broader range of domestic actions restricting international trade³⁶. Restrictions on cross-border flows of personal data or data localisation requirements do hamper digital trade. With a substantial market in the pharmaceutical sector IT and BPO, restrictions on personal data will affect digital trade. The impact of the extra-territorial commercial pressure on Indian trade and business is big. With the EU as one of the big markets for Indian outsourcing sector, India will need to strengthen its own systems. Weak data protection laws make India less competitive on the global market and there is a lot of pressure to brace ourselves by legislating a strong law relating to data privacy and data protection. Indian companies require proper safeguards as required under the GDPR so as to be able to transfer data beyond the EU. There will not be enough prospects for Indian companies that do not comply with the GDPR or increase compliance costs. The decision in the case of Justice K. S. Puttaswamy (Retd.) & Anr v Union of India & Ors³⁷ paved the way for a comprehensive Bill on Data Protection in India.

India introduced the Data Protection Bill 2019 in December 2019 in the *Lok Sabha* (House of the People). The 2019 Bill has taken India a step closer to having a comprehensive legislation on Data protection and data privacy. Once it is enacted, the law will have huge implications on investments and trade in sectors such as IT, BPO, Artificial Intelligence and in the pharmaceutical sector which are key areas in case of trade in services between India and the EU and also other countries such as the United States and the United Kingdom. The Bill proposes to bring about certain data localisation restrictions although there has been resistance from global giants such as Google and Apple. The Bill also allows the Data Protection Authority to create 'Sandbox' where business undertaking such as those in Artificial Intelligence, machine learning, etc. can seek certain relaxation on the applicability of some of the data protection obligations. Although the 2019 Bill in India is based on the GDPR, there are also differences between the two.

³⁶ Yakovleva, S. (2020), Privacy Protection(ism): The Latest Wave of Trade Constraints on Regulatory Autonomy, 74 U. *Miami L. Rev.* 416.

³⁷ MANU/SCOR/31178/2018, ITEM NO.1502 COURT NO.1 SECTION PIL-W ITEM NO.1502 COURT NO.1 SECTION PIL-W Writ Petition Civil No.494/2012.

Many Indian companies are already GDPR-compliant. However, once the Bill is enacted, Indian companies will also have to ensure compliance with the incremental requirements set out under Indian law. This will also impact cross-border transactions, as the investor and the target will need to ensure acquiescence with data protection laws across multiple applicable jurisdictions.

Keeping in mind the expanded territorial application of the GDPR, Indian companies have to ensure that in case one possesses personal data of any EU citizens there is an obligation to appoint a representative on EU territory. It can be a branch office in some EU Member State, or a local lawyer or a person in charge of communication with the competent bodies of the EU. Risk assessment and mitigation will be required to be made and prior approval of the Data Protection Authorities (DPA) will be required for high risks³⁸. Companies could face practical difficulties while transferring data to third countries with two different players, the data controllers and the data processors. Data processors will be bound by the provisions under the GDPR but there can be legal issues on the applicable laws regarding the latter. Although the GDPR does provide some basis to govern both players, in case of multinational technology companies which are situated outside the EU with no regional offices in the EU where the company is able to obtain data through worldwide users, there will be a problem in defining 'data transfer'.

Trade and GDPR

It becomes imperative for India to provide for proper safeguard measures and ensure compliance to the GDPR and also formulate its own law relating to data protection and data privacy with the EU making data protection and free trade two important areas of action. The connection between trade and data protection is increasing and this is because there has been a phenomenal increase in digital services being provided as part of trade in services and processing personal data is an integral part of ensuring competitive services. In provisions relating to cross-border transfer of data the companies have to comply with the provisions under the GDPR. There is no provision under the WTO which regulates cross-border data transfers, however, DSB has held that the WTO rules apply to cross-boarder data services³⁹. The WTO has recognised the extension of world trade in information technology products⁴⁰.

FTAs between countries are on an increase. In the past, there has been an attempt to have an FTA between India and the EU and there have been dialogues for a comprehensive Free Trade Agreement between India and the EU that began in 2007, however, the same was suspended in 2013 because of the differences in ambitions between the two countries. However the EU has successful free trade agreements with many other countries and as part of

³⁸ Article 35 of GDPR

³⁹ DS285: Antigua and Barbudav. United States, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services

⁴⁰ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/itadec_e.htm

FTAs with countries the EU has been calling on the parties to maintain adequate data protection measures⁴¹. GATS provision positions trade interests above all and not in providing any guarantee for upholding data protection as envisaged by the EU under its GDPR regime, whereas the EU has prioritised data protection giving lesser priority to trade interests. Considering that there are strong trade links between India and the EU, India will have to take a strong stand as far as data privacy and protection is concerned keeping in mind the trade interests.

Conclusion

The GDPR law enacted in Europe has its impact on India. Regarding the extra-territorial applicability of the provisions of the GDPR, there are extra territorial commercial pressures created which will impact trade and business between the EU and India and other countries. There has to be further clarity regarding jurisdictional scope and provisions relating to cross-border data transfer. In spite of the gaps, EU data protection law is the fore runner in upholding data privacy and upholding privacy rights of EU nationals and residents. Irrespective of the location of an organisation or business, in case of businesses processing personal data of individuals from the EU or in case of businesses having a presence in the EU, they should be GDPR-compliant. Countries across the world are updating their existing law relating to data privacy. One of the driving forces behind updating data privacy law has been the high administrative fines that will be imposed in case of non-compliances to the provisions of the GDPR and the fear of legal battles. India's trade with the EU has been substantial as far as IT, BPO and the pharmaceutical industry sector are concerned. For the Indian industries – be it the IT sector, the BPO or the pharmaceutical industry – to keep continuing to do business in Europe, it needs to comply with the GDPR. Introducing the Data Protection Bill, India has moved a step closer to having comprehensive data protection legislation. The Bill which is to a great extent based on the EU General Data Protection Regulation of 2018 goes a long way in implementing an all-and-inclusive legislation to uphold data privacy, promoting trade between countries further strengthening the trade between India and the EU. It is a legislation that will have great implications in financial investment activities and this will be especially true for financial investment activity in data intensive targets such as the IT sector, the BPO sector, the Artificial Intelligence sector and the pharmaceutical sector where India has been strong. It also becomes imperative for Indian companies to review their policies and data privacy and protection policies and also impart regular training programmes for their employees. Indian companies also need to be equipped to deal with the audit process. The GDPR as a law cannot be considered to be a piece of legislation which only has a local implication. In the past 2 years it has shown that the GDPR has a far-reaching implication and countries will have to review their existing laws thus ensuring a better trade and investment environment between countries.

⁴¹ See EU - Japan FTA, EU - South Korea FTA.

Bibliography

1. Azzi, A. (2018), The Challenges Faced by the Extra Territorial Scope Of The General Data Protection Regulation, *JIPITEC* 9 (2).
2. Blume, J. (2018), A Contextual Extra Territoriality Analysis of the DPIA and DPO Provisions in the GDPR, 49 *Geo. J Int'l* 1425.
3. Kessler, J. (2019), Data Protection in the Wake of the GDPR: California's Solution for Protecting the World's Most Valuable Resource, 93 *S. Cal. L. Rev.* 99.
4. Krishnan, S. (2016), *Cyber Security, How can Indian Organisations Prepare for the GDPR Regime?*, PwC India, <https://www.pwc.in/consulting/cyber-security/blogs/how-can-indian-organisations-prepare-for-the-gdpr-regime.html>
5. Lindgren, P., and Rasmussen, O. H. (2013), The Business Model Cube, *Journal of Multi Business Model Innovation and Technology*, 1(3), 135-180.
6. Newcombe, L. (2020), *Securing Cloud Services: A Pragmatic Approach*, 2nd edition, IT Governance Publishing.
7. Schwartz, P., Peifer, K. (2019), *Structuring International Data Privacy Law*, *Int'l Data Privacy Law* 21.
8. Tarhonen, L. (2017), *Pseudonymisation of Personal Data According to the General Data Protection Regulation*, In Korpisaari, Päivi (edit.). *Viestinnän muuttuva sääntely - Viestintäoikeuden vuosikirja 2016*. Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2017, p. 10-32.
9. Yakovleva, S. (2020), Privacy Protection(ism): The Latest Wave of Trade Constraints on Regulatory Autonomy, 74 *U. Miami L. Rev.* 416.

Cases

1. DS285: Antigua and Barbudav. United States, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services.
2. Justice K.S. Puttaswamy (Retd.) & Anr v Union of India & Ors, MANU/SCOR/31178/2018, ITEM NO.1502 COURT NO.1 SECTION PIL-W ITEM NO.1502 COURT NO.1 SECTION PIL-W Writ Petition Civil No.494/2012.
3. Maximilian Schrems v. Facebook Ireland Limited (2013).

Legislation and Other

1. California Consumer Privacy Act 2020
2. Charter of fundamental rights of the European Union, 2000;
3. Data Protection Directive 95/46 /EC
4. General Data Protection Regulation, 2018
5. Treaty on the functioning of the European Union, 2009.

Acknowledgement

1. The research presented in the paper has been done under the EU-funded Erasmus+ project EURASIA: European Studies Revitalised across Asian Universities (Project ID: 585968-EPP-1-2017-1-BG-EPPKA2-CBHE-JP.)

ПОРАСНАЛИ ЛИ СМЕ ЗА СЛЕДВАЩИТЕ СЕДЕМ?

Д-р Румяна Грозева

*хоноруван преподавател в катедра „Европеистика“
Софийски университет „Св. Климент Охридски“*

Абстракт

Безспорно първите 7 години са най-важни. Но дали това е достатъчно? Безспорно бъдещето на нашата планета, „позеленяването“ на мисленето и действията е много важно. Но дали трябва да се осъществи по този начин? Политиките на ЕС не трябва да бъдат абсолютна самоцел. Вторачването в „мантри“ – също. Бъдещето на общност от 27 различни култури, менталитет, история минава през конструктивна комуникация и сътрудничество.

Ключови думи: ЕС, Зелена сделка, въглищни региони в преход.

ARE WE GROWN UP FOR THE NEXT SEVEN?

Rumyana Grozeva, PhD

*European Studies Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University, „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

The first 7 years are the most important. But is that enough? Undoubtedly, the future of our planet, the „greening“ of thinking and action is very important. But should it be done this way? EU policies must not be an absolute end in itself. Staring at „mantras“ - too. The future of a community of 27 different cultures, mentality, history, goes through constructive communication and cooperation.

Key words: EU, Green deal, coal regions in transition

1. Увод

На 25 април 2020 г. България отбеляза 15-ата годишнина от подписването на договора за присъединяването си към Европейския съюз (то става 10 години след решението на Народното събрание от 14 декември 1995 г., с което официално заявява желанието си да бъде пълноправен член на Европейските общности); години, изпълнени с много усилия и работа за покриване на критерии, посветени на целта за постигане на пълноправно членство; с „драматични“ изказвания и обвинения за несвършена работа.

След като България парафира акта, с който официално от 1 януари 2007 г. става пълноправен член на ЕС, започват годините на големите надежди и очаквания – вече всичко трябва да е по „европейски“ – стандарт на живот; институции; образование; ЕС е коректив и гарант за всички „криви“ неща в обществения и политическия живот; и източник на финансиране на всичко: стандарт на живот, институции, образование, обществени проекти, бизнес.

Първите седем от годините на членство в ЕС бяха годините, в които всички се опитваха да се учат – от страна на България това бяха публичната администрация, бизнесът, гражданските организации, обществото; от страна на ЕС – най-вече неговите институции; от държавите членки – как да приемат и разбират народопсихологията на новите членове.

2. Уроците на порастването

Ако се фокусираме по-скоро върху институционалния аспект – как се справят институциите в България и ЕС, ще трябва да отбележим, че през първите седем България категорично отстоява правото си да създаде своя национална система за управление на средствата от Европейските структурни фондове, разбира се, в унисон с регулациите на ниво ЕС, но без да се установява т.нар. „чиновнически протекторат“, т.е. тези средства няма да бъдат управлявани от служители на ЕК. Управлението на средствата от предприєдинителните фондове дават основание за самочувствие на публичната администрация, че „домашните“ са написани, а тези уроци са добре научени. В интерес на истината в България има изграден административен капацитет, с който да се започне поне първият седемгодишен период на пълноправно членство по отношение на управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). За другите, много по-важни връзки с ЕС и неговите институции, такъв административен капацитет почти не се усеща, даже почти до края на вторите седем години. Защото публичното говорене – на политици, институции, медии, когато стане дума за вече пълноправното членство на България в ЕС, се изчерпва с тези „насъщни“ средства. Въпреки че за периода на

първите седем – 2007-2014, средствата от ЕСИФ са едва 3,91% от българската икономика.¹ Но за сметка на това, до ден днешен, когато стане дума за финансиране на дейност/проект на институция или организация или бизнес, първото за което започва да се говори, са средствата от ЕСИФ. Включително и в момента, в тази безпрецедентна ситуация на пандемия, отново една немалка част от необходимите средства за справяне с нея, са всеобщност пренасочени от Регионалната политика на ЕС – не само за България, а за всички държави членки. Решението на ЕК е изпратено до правителството на България с № 1847818/18 март 2020 г. от Елиса Ферейра, член на ЕК с ресор „Сближаване и реформи“, и Никола Шмит, член на ЕК с ресор „Работни места и социални права“. С него на България се дава възможност да ползва 118 000 000 евро от средствата за Регионалната политика, които не е усвоила за 2019 г. и по регламент трябва да възстанови в бюджета на ЕС, както и 209 476 393,47 евро, които ЕК ще префинансира от бюджета за 2020-а в началото на м. април 2020 г. За всяка една държава членка тези суми са различни. Това също може да бъде прието като своеобразно безпрецедентно решение от страна на ЕК като равносвоен отговор. И в този ред на мисли като че ли отговорът на въпроса „Пораснали ли сме за следващите седем?“, е по-скоро „Да“.

По отношение на Регионалната политика България се справи сравнително добре като начинаещ/учащ се пълноправен член на ЕС, поне по отношение на изграждането на т.нар. абсорбиционен капацитет, свързан с усвояемостта на средствата. По данни на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС (ИСУН) 2007-2013 България договаря с бенефициенти 99% от бюджета си по оперативните програми, финансирани от Регионалната политика и усвоява 93% от него. Конкретните числа са съответно: 7 838 408 562,99 € / 7 756 816 513,91 € / 7 277 403 419,41 € (посочените суми не включват средствата по Програмата за развитие на селските райони и Програмата за морско дело и рибарство). И след прегледа на тези впечатляващи резултати по числа, отговорът на въпроса „Пораснали ли сме за следващите седем?“, е по-скоро „Да“.

Спорен остава ефектът/въздействието, което усвояването на тези средства има върху развитието на страната по отношение на подобряването на стандарта на живот, повишаването на конкурентоспособността на икономиката или в сферата на образованието и науката. Както е посочено в едно от многото изследвания и анализи по темата на Института за пазарна икономика – „Преглед на напредъка на България по стратегия Европа 2020 – заетост, образование, бедност“, София, 2014: „...целите, които страните от ЕС гонят са количествени, а не качествени. При изпълнението на стратегията в Бълга-

¹ Официален уебсайт на Европейския съюз, Основна информация за Европейския съюз, Държави, Накратко за страните от ЕС, България.

рия също може да се забележи, че институциите на първо място се стремят към достигане на цифрите, а не към структурни реформи и преустановяване на лоши практики“. Прилагането на този подход в България може много ясно да се проследи и през вторите седем – текущия период 2014-2020 г.: въпреки че има положителна стъпка при подготовката на оперативните програми – образователните и научните среди получиха оперативна програма, фокусирана върху техните потребности и цели, като цяло България запази силно централизирания и неефективен метод на управление на средствата от ЕСИФ. По данни на ИСУН 2020 към края на м. април 2020 г. в България договорените средства с бенефициенти са за 87% от бюджета по оперативните програми, финансирани от Регионалната политика, а усвоените – 45% от него (посочените съотношения отново не включват средствата по ПРСР и ПМДР).

Предвид безпрецедентната ситуация в световен мащаб и активно то към края на м. април 2020 г. пренасочване на средства от оперативните програми към мерки за справяне с COVID-19, окончателните резултати по отношение на числата са трудно прогнозируеми: може да се очаква 100% договаряне и усвояване, а може и да останат на това ниво. Но дори да се изпълни песимистичната прогноза, то отговорът на въпроса „Пораснали ли сме за следващите седем?“, отново ще е по-скоро „Да“. По-важната, неизписана част от него, отново остава за ефекта от усвояването на тези средства по отношение на трите „мантри“ в ЕС през този програмен период, залегнали и в Стратегията „Европа 2020“ и като фокус на Многогодишната финансова рамка за периода – „Интелигентен растеж“, „Устойчив растеж“, „Приобщаващ растеж“.

През първите две по седем години политиките в страните от Централна и Източна Европа много силно развиха уменията да се оправдават с Брюксел по теми и за решения, които не отговарят на техните интереси. Тук трябва да подчертаем, че когато става въпрос за националните интереси на всяка една държава членка, има и официално разписани механизми и процедури, по които те могат да бъдат заявени и защитавани. Затова в тези редове се прави разликата между политически и национални интереси – те не винаги съвпадат. И понякога е въпрос и на умения, компетенции, познаване на материята и готовността да се работи с нея, в обобщение – капацитет да се открият приликите и разликите между тях и да се защитят националните интереси във всеки един случай.

Медиите подеха много присърце този подход и за съжаление много малко от тях имат капацитета, а и готовността да го развият за обективни анализи, които да са в полза на социално-икономическото развитие. Казуси от този род трудно могат да стигнат до трайно положително разрешаване по ред причини. Може би кардиналната за държавите членки

от ЦИЕ е силната чувствителност по темата „независимост“ и казва ли някой на националните правителства какво трябва „да правят“, като в случая много манипулативно се използва историята от тяхното „светло социалистическо развитие“ и императивното доминиране на решенията от страна на СССР в този период, за да се правят паралели между Европейския съюз сега и Съветския съюз тогава.² Тази връзка се използва и при отбелязването на 9 май – за едни е Денят на Европа, за други – Денъ Победи. И всъщност много малко се замисляха до скоро, че без Денъ Победи нямаше да има Ден на Европа. Друга от причините е бюрократичното говорене и заучено повтаряне на „мантри“, колкото и верни да са те, като вече цитираните за настоящия програмен период.

3. „Зелената сделка“

Така стигаме и до най-новата „мантра“, която успя още в началото от повтарянето ѝ да създаде осезаемо разделение в обществеността в отделните държави членки – „Зелената сделка“. Този преход ще бъде тежък и труден за всички: за всяка една държава членка, която в продължение на десетилетия е инвестирала във възлицната си индустрия и е развила силна зависимост от нея, а сега трябва да инвестира за постигане на екологичните стандарти; за ЕС като цяло, тъй като икономиката му трябва да инвестира милиарди евро в следващите години – публични и частни средства, за да постигне поставените политически цели.

Кризата с COVID-19 по един много неочакван и странен за съвременните силно индустриализирани общества начин демонстрира какъв е ефектът от спирането на производствените мощности само в отделни региони на планетата – силно положителен от гледна точка на „устойчивото развитие“, доколкото то е неразривно свързано с екологичните измерения. Появи се информация в множество източници, че учените проследяват сериозен спад на традиционните замърсители на въздуха като азотен диоксид, смог и фини прахови частици, за които се твърди, че този тип замърсяване убива до 7 милиона души по света годишно; по данни на НАСА въздухът от Бостън до Вашингтон е най-чистият, откакто сателитите ѝ започват да измерват съдържанието на азотен диоксид през 2005 г., а замърсяването му е причинявано основно от изгарянето на изкопаеми горива.

Изводът, който се налага автоматично, е за преосмисляне на функционирането на индустриалните общества в посока намаляване на натиска върху планетата. И целите на „Зелената сделка“ вече трудно, ако трябва да се запази обективността, могат да бъдат определени като чисто политически и лишени от реална преценка. Макар че противниците ѝ веднага могат да опонират с научнообосновани факти, че зат-

² Infacto, списание за политическа култура, „България като протекторат“, Петър Волгин, 01.2018.

варянето на озоновата дупка над Антарктида, съобщено на 23 април 2020 г. от Евронюз по данни на Института за мониторинг на атмосферата, част от програмата „Коперник“ на ЕС за наблюдение на Земята³, няма нищо общо с намаляването на замърсяването, причинено от блокирането на голяма част от света заради COVID-19. Но както беше посочено, редица други медицински и научни изследвания доказват недвусмислено, че замърсяването на въздуха от изкопаеми горива взема като жертви милиони души годишно. И ако светът „затвори“ заради потенциално големия брой жертви на COVID-19, не е ли логично да „затвори“ замърсяванията, които реални, а не потенциални, жертви са много повече?

От само себе си се налага въпросът: порасна ли светът за това? След Протокола от Киото от 1997 г. (с него индустриалните страни се задължиха да постигнат определени цели за намаляване на емисиите на въглероден диоксид до 2012 г., след като се установи, че Рамковата конвенция на ООН за климатичните промени от 1992 г., един от първите международни опити за забавяне на ръста на температурите по света, е недостатъчна), през изменението от Доха на Протокола от Киото, договорено през 2012 г. и въвеждащо нови цели за намаляване на емисиите за периода 2013-2020 г. (развитите страни да съкратят емисиите с най-малко 18% до 2020 г. спрямо нивата от 1990 г.), до Парижкото споразумение за климата, подписано на 12 декември 2015 г. по време на Парижката конференция по климата, отговорът е: светът е по-скоро пораснал да преговаря. Кое е конструктивна крачка напред.

И Европейският съюз, и индустриално развити страни по света са съгласни, че нещо трябва да се направи за значително ограничаване на въглеродните емисии. И всички, с една или друга склонност и готовност, правят стъпки и опити в тази посока: чрез постепенно разнообразяване на енергийния микс, залагайки все повече на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и изключвайки въглища и ядрено гориво, до алтернативно използване на въглищата като суровина за химическата и хранително-вкусовата промишленост.

По данни на ЕС въглищата осигуряват около 1/5 от общото производство на електроенергия в ЕС. Преходът към по-чисти форми на енергия и иновативни технологии като улавяне и съхранение на въглерод се приема като наложителен, не просто за да се изпълни ангажиментът на ЕС да намали емисиите на CO₂ с най-малко 40% до 2030 г. и да стане първият в света климат-неутрален блок до 2050 г., а за да се запази планетата.

Първите стъпки в тази посока вече са направени и на практика – спадът на производството на енергия от въглища е реалност в Европа:

³ Copernicus Climate Change Service, implemented by the European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF) on behalf of the European Commission/Euronews, „Largest-ever hole in the ozone layer above Arctic finally closes“, COMMENTS, Rafael Cereceda, 24/04/2020.

от 2012 г. общото производство на електроенергия от въглища е спаднало с почти една трета в ЕС. Намаляването на използването на въглища доведе до затваряне на мини в редица региони в Европа.

Знаейки колко е чувствителна темата от икономическа гледна точка – индустриите, свързани с въглищата, са важен икономически двигател, значителни инвестиции на публични и частни средства ще бъдат необходими за разработване на достатъчно надеждни методи за хранване на индустриалното и битовото енергопотребление предимно с ВЕИ; и социална гледна точка – те осигуряват работни места на около 230 000 души в мини и електроцентрали в 31 региона и 11 държави членки, ЕС създава през 2017 г. Платформа за въглищните региони в преход. Защото, въпреки че преминаването към нисковъглеродна икономика предоставя много възможности, икономическите и социалните въздействия в много райони, зависими от въглищата, не трябва да бъдат игнорирани.

Платформата за въглищните региони в преход работи като отворен форум, който събира всички заинтересовани страни: местни, регионални и национални правителства, бизнес и профсъюзи, неправителствени организации и академични среди. По този начин се насърчава обменът на знания и на опит между въглищните региони на ЕС. Платформата създава условия за уникален подход към справедлив преход от долу нагоре, като се дава възможност на регионите да идентифицират специфичните си предизвикателства и да намерят възможности за справяне с тях. На всеки семестър Техническият секретариат на Платформата организира срещи и семинари, отворени за всички заинтересовани страни от ЕС и трети страни.

На Шестата работна среща, проведена на 16-17 октомври 2019 г. в Брюксел, има участници от ЮАР и Украйна, доколкото грижата за опазването на планетата е на всички, а широкото партньорство и сътрудничество е верният път към постигането на тази цел. За съжаление при откриването на същата тази среща е обявено, че България е единствената държава - членка на ЕС, която не участва в работата на Платформата. Тук трябва да бъде подчертано, че Платформата е „отворена“ за участие за всички региони с въглища и въглеродно-интензивна икономика и няма такса за участие/членство. Всъщност Платформата предоставя много възможности за партньорство, сътрудничество, „сверяване на часовника“ – в работните групи се представят идейни проекти или такива, които вече се изпълняват, при това на междурегионално и междудържавно ниво.

Споделеният опит може да бъде много полезен за всички потенциално засегнати региони и заинтересовани страни, дори от гледна точка на това какво да не се прави в процеса на преход. Споделеният опит варира от много положителен до такъв, изпълнен с редица предизвикателства. Няма държава членка или регион на ЕС, засегнати от прехода,

които да имат готови работещи решения и на които да им е лесно в този процес. Няма страна в света, която да има готово приложимо решение или напълно осигурени финансови ресурси за намирането му – нито САЩ, нито Китай, нито Япония или Индия. И всички засегнати от този преход имат своите опасения и очаквания за известни трудности в социално-икономически аспект, но продължават да търсят възможности – самостоятелно или в партньорство.

От всички 31 региона в ЕС, които ще бъдат пряко засегнати от прехода, като активни участници в работа на Платформата се посочват следните 20 „въглищни“ региона в ЕС⁴:

- Silesia, Lower Silesia, Greater Poland, Lesser Poland (Полша);
- Brandenburg, Saxony, Saxony Anhalt, North Rhine-Westphalia (Германия);
- Moravia-Silesia, Usti, Karlovy Vary (Чехия);
- Jiu Valley (Румъния);
- Western Macedonia (Гърция);
- Upper Nitra (Словакия);
- Asturias, Aragón, Castilla-y-León (Испания);
- Zasavska, Savinjsko-Šaleška (Словения);
- Midlands (Ирландия).

За да помогне за постигането на целта на „Зелената сделка“, Комисията въведе Механизма за справедлив преход (предложение за Регламент, COM/2020/22), който да адаптира финансова и практическа подкрепа за помощ за работниците и да допринесе за генерирането на необходимите инвестиции във въглищните региони на ЕС. А до въвеждането му подкрепата се осигурява от съществуващи фондове на ЕС, финансови инструменти и програми, включително за технологиите за изгаряне на въглищата и намаляване на въглеродните емисии като резултат. Сега финансирането за технологии, свързани с обработка/переработка/изгаряне на въглища, вече е прекратено.

Какво се случва в България в момента, когато всички останали 10 държави членки работят активно за защита на своите позиции и създават партньорства с други държави членки на регионално ниво, заявяват предизвикателствата, с които ще се сблъскат, и какви средства ще им бъдат необходими за преодоляването им?

Отговорът е: Нищо съществено в тази посока. България заявява чрез Министерство на енергетиката, че няма да затвори най-големия си въглищен и енергиен комплекс, т.нар. енергийно сърце на Балканите – Мина „Марица Изток“ и ТЕЦ 2, който е единственият държавен от опериращите на територията на комплекса. Доводите за това са няколко: въпрос за национална сигурност, доколкото енергопреносната система няма технически възможности да работи така ефек-

⁴ An official website of the European Union; European Commission, Energy, Topics, Oil, gas and coal, EU coal regions, Coal regions in transition, August 2019/March 2020.

тивно с други енергийни източници; осигуряването на енергийното потребление ще стане зависимо от внос; хиляди хора ще останат без работа – по различни данни между 8 000 и 100 000 души, ако се включат и обслужващите комплекса дейности; рязко ще спаднат доходите в региона и от най-динамично развиващия се с БВП след София, той ще загине; „европейските чиновници няма да ни казват какво да правим“.

Трудно може да бъде намерена позицията на българското правителство в писмена форма и открито публикувана. Но със сигурност заслужава да бъде разгледана във всичките ѝ детайли, всички „за“ и „против“ да бъдат взети под внимание след безпристрастен мултидисциплинарен анализ.

На този етап полемиката е голяма. Публикации, мнения, изказвания от експерти и хора с мнение по въпроса на тема: какво ще загубим, изпълват публичното пространство.

Но това, което със сигурност страната ни и региона на Мина „Марица Изток“ губи, са възможности. Възможности за диверсификация на икономиката на региона и откъсването му от „въглищната зависимост“ на доходите на хората, бизнеса и икономиката му като цяло; възможности за научни изследвания и иновации, свързани с алтернативното използване на въглищата в химическата и преработвателната промишленост; възможности за създаване на условия за завръщане на мигриралите към други региони или страни, като предложение за високкоквалифицирана и добре заплатена работа; възможности за по-чист въздух и по-добро качество на живот.

Темата е силно чувствителна в региона. Почти „табу“. Вероятно правителството на България в лицето на Министерство на енергетиката има своите много сериозни основания за тази ситуация – експертни преди всичко.

Но като цяло държавата чрез своите граждани продължава да плаща средства със спорна икономическа обосновка за закупуване на квоти за въглеродни емисии и ремонти със спорен ефект. Вместо тези средства да бъдат насочени за образование, наука, малък и среден бизнес. И да бъдат привлечени допълнително такива средства от ЕС и инвеститори.

4. Заключение

В Европа и по света е широко разпространено твърдението, че при израстването и възпитанието на едно дете са най-важни първите седем години. Тогава то се изгражда като личност и се учи да разбира и възприема света около себе си. Д-р Бери Брейзълтън (специалист в областта на детското развитие) казва: „Именно тогава се развиват нервните пътища, от които зависят интелектът на детето, негово-

мо самосъзнание, способността му да проявява доверие и мотивацията му за учене“ – благодарение на тези пътища са възможни мисленето, ученето и разсъждаването. Известният психолог Ерик Ериксън в теорията си за цялостно психосоциално развитие на личността посочва, че по време на житейския път човек преминава през осем генетически предопределени етапа, които нарича психосоциални кризи или конфликти. Всеки следващ стадий е във връзка и зависи от резултатите на предходния. В тази теория първите седем години от развитието на личността заемат особено място. Както и да ги разгледаме, все се оказват решаващи. Те са фундаментът, върху който градим и в същото време обхващат цели три стадия от общо осемте, които се полагат на целия човешки живот.

В Европейския съюз са важни не само първите седем, но и всеки следващ седем години.

Пораснали ли сме за следващите седем?

От избора на България предстои да разберем пораснала ли е за следващите седем. Готова ли е за следващите етапи от развитието си.

От това как ЕС ще се справи с казус като позицията на България по темата „преход към нисковъглеродна икономика“, предстои да разберем готов ли е за конструктивни следващи седем.

Използвана литература

1. Официален уебсайт на Европейския съюз, Основна информация за Европейския съюз, Държави, Накратко за страните от ЕС, България.
2. Infacto, списание за политическа култура, „България като протекторат“, Петър Волгин, 01.2018.
3. Copernicus Climate Change Service, implemented by the European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF) on behalf of the European Commission/Euronews, „Largest-ever hole in the ozone layer above Arctic finally closes“, COMMENTS, Rafael Cereceda, 24/04/2020.
4. An official website of the European Union; European Commission, Energy, Topics, Oil, gas and coal, EU coal regions, Coal regions in transition, August 2019/March 2020.

Раздел втори

Визии за бъдещето на ЕС. Политика на разширяване и добросъседство

ДЕМОКРАТИЧЕН ДЕФИЦИТ ИЛИ ДЕМОКРАТИЧНА ЛЕГИТИМНОСТ? КЪМ НОВА ПОНЯТИЙНА РАМКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Светослав Малинов

катедра „Политология“,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Критиките към Европейския съюз (ЕС) като недемократичен или недостатъчно демократичен биват обобщавани с понятието „демократичен дефицит“.¹ Ще отхвърлим тези критики и съответно това понятие, демонстрирайки логическата им неправомерност; смятаме, че тяхната несъстоятелност е резултат от „заблуда по фалшива аналогия“ (fallacy of false analogy) между модерната демократична държава (МДД) и ЕС. След преодоляването на тази погрешна аналогия ще предложим няколко елемента от нова понятийна рамка, която позволява по-достоверен анализ на ЕС като безпрецедентна политическа система.

Ключови думи: Европейски съюз, демократичен дефицит, заблуда по фалшива аналогия, демокрация, легитимност.

¹ Измежду многобройните публикации по темата бихме изтъкнали: Majone, G. (1998) 'Europe's Democratic Deficit', *European Law Journal*, 4 (1), pp.5-28; Føllesdal, A. (2006) 'The Legitimacy Deficits of the European Union', *Journal of Political Philosophy*, 14 (4), pp.441-68. Moravcsik, A. (2002) 'Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), p.603-24; Føllesdal, A. and Hix, S. (2006) 'Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik', *Journal of Common Market Studies* 44(3), pp.533-562.

DEMOCRATIC DEFICIT OR DEMO/CRATIC LEGITIMACY? TOWARDS A NEW CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE EU

Assoc. Prof. Svetoslav Malinov, PhD

Political Science Department, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

„Democratic deficit“ is used as an umbrella concept covering a wide range of criticisms against the European Union (EU) as undemocratic or insufficiently democratic. The article reveals the logical unsustainability of the concept by demonstrating that it is a result of the so called „fallacy of false analogy“; in our case it is due to a wrong analogy between the EU and the modern democratic state (MDD). This rejection opens the debate about the necessity to create a new vocabulary for describing the functioning of the EU since the available one is deeply entrenched in the theory of the MDD. Several elements of this new conceptual framework – demoicracy, policy-politics, output legitimacy etc., – are introduced and applied.

Key words: European Union, democratic deficit, fallacy of false analogy, demoicracy, output legitimacy.

I

Една от предпоставките на тезата за „демократичния дефицит“ е, че след като условие за членство е наличие на консолидирана демокрация (Копенхагенските критерии), то и самият Съюз трябва да отговаря на критерии за демократичност. Може да се търси не само нормативна, но и прагматична обосновка, а именно: за да функционира успешно, организация като ЕС трябва да бъде демократична. Демократичната легитимност се полага като условие за ефективност, стабилност и дори оцеляване. След като е съюз от *демократични* държави, ЕС би трябвало да бъде *демократичен* съюз.

В *Договора от Лисабон* претенцията за демократичност е ясно заявена. Подписалите го държавни глави и ръководители обявяват в преамбюла, че са „вдъхновени от културното, религиозното и хуманитичното наследство на Европа, от което са се развили универсалните ценности на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правата

държава“. Артикулирано е намерението за „засилване на ефективността и на демократичната легитимност“ на ЕС, който „се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава...“ (чл.1а) Съществува отделен раздел, съдържащ „разпоредби относно демократичните принципи“, съгласно които „функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация“ (чл.8А1). Поем е ангажимент дейността на ЕС на международната сцена да се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, които той цели да насърчава в останалата част от света, а именно демокрацията, правовата държава и т.н. (чл.10А1).

За да са валидни както претенциите за демократичност, така и укорите за демократичен дефицит, се изисква ЕС да бъде мислен по аналогия с МДД. Тази аналогия изглежда убедителна, защото тръгва от безспорна историко-фактологическа предпоставка – през последните пет столетия модерната държава е основната политическа форма на демократичната идея.² Въпреки че не е единствената, всички други познати форми са далеч от изискванията, произтичащи от претенция за демократичност на съюз от демократични държави. Многократно е обяснявано защо античните и средновековни превъплъщения на демокрацията са напълно ирелевантни към политическата организация на съвременните масови общества.³ Фундаменталният проблем на дебата за „демократичния дефицит“ се състои в невъзможността тази повсеместно следвана аналогия да бъде логически издържана и теоретично защитена.

II

Разсъждението по аналогия никога не е произволен процес. Аналогията тръгва и се развива върху обективно основание: взаимовръзката между характеристиките на изследваните предмети като проява на скрита закономерност.⁴ Аналогията е опосредствано разсъждение на равнището на частни съждения, при което се прави извод за принадлежността на определен признак на изследван единичен обект (пред-

² Wood, Gordon (1994), „Democracy and the American Revolution“ in: Dunn, J. (ed) *Democracy: The Unfinished Journey*, Oxford: Oxford University Press, pp.91-107; Малинов, Светослав (съст.) (2004) *Модерната демократична държава*, София: Сиела, стр.10-15. Birch, Anthony (2007) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London: Routledge; Kurinmaki, Jussi and Nevers, Jeppe (2018) *Democracy in Modern Europe: A Conceptual History*, Copenhagen: Berghahn Books.

³ Israel, Jonathan (2009), *A Revolution of the Mind: Radical Enlightenment and the Intellectual Origins of Modern Democracy*, Princeton University Press; Held, David (2007). *Models of Democracy*, London: Polity Press; Малинов, Светослав (съст.) (2003) *Модерната демократична идея*, София: Сиела, стр.16-17.

⁴ Holyoak, K.J. (2012), „Analogy and relational reasoning“ in: Holyoak, K.J. and Morrison, R.G. (eds.) *Oxford Handbook of Thinking and Reasoning*, New York: OUP, pp.234-59.

мет, събитие, отношение или клас) на основата на сходството на неговите съществени характеристики с друг вече известен единичен обект. Логическият преход от известното към новото знание е подчинен в изводите по аналогия на следното правило: ако два единични предмета са сходни в определени признаци, то могат да бъдат сходни и в други признаци, откривани в един от сравняваните предмети.⁵ Несъмнено знанието за МДД предхожда това за ЕС, т.е., това е „старо“ или „известно“ знание; тръгвайки от него ние извършваме преход по аналогия към „ново“ знание, каквито са характеристиките на възникналия впоследствие ЕС.

Аналогията може да бъде изразена в логическата схема: ако *A* и *B* притежават характеристики *a*, *b* и *c*, а едновременно с това *A* притежава и характеристика *d*, то и *B* вероятно притежава характеристика *d*.⁶ Конкретизирайки символите съобразно нашата тема, можем да изразим следното: ако МДД и ЕС притежават определени общи характеристики, различни от характеристиката „демократичност“, то можем да допуснем, че понеже всяка държава членка е по дефиниция МДД, то демокрация е и ЕС. Не е тук мястото да изясняваме още по-дълбоко същността на разсъждаването по аналогия и да навлизаме в спора дали относно извеждането на вероятностно заключение аналогията клони към индуктивния или традуктивния метод.⁷ За нашата цел е достатъчно да демонстрираме, че прокарването на „демократична аналогия“ между МДД и ЕС е лишено от основание.⁸

В произведението си *A System of Logic* (1843) Джон Стюарт Мил споделя близко до гореизложеното разбиране за същността на аналогията, макар че е склонен в много по-голяма степен да я обвърже с индуктивния метод. Той отделя специално внимание на неумелата употреба или направо злоупотребата с нея при изграждане на аргументи, въвеждайки понятието „заблуда по фалшива аналогия“ (*fallacy of false analogy*).⁹ Основният пример на Мил е свързан с влиятелната по негово време политическа теза за превъзходството на патерналистката форма на управление, използвана срещу демократизирането на британската политическа система. Аргументацията по аналогия е разгърната по следния начин: патерналисткото управление е успешно и ефективно в рамките на семейството; между семейството и държавата има множество прилики; ако една държава има патерналистко

⁵ Стоянов, Л. (2008), *Империя на логиката*, София, стр. 56-58; Salmon, Merrilee (2013) *Introduction to Logical and Critical Thinking*, University of Pittsburgh Press, pp.131-133.

⁶ Уемов, А. И. (1970), *Аналогия в практике научного исследования*, Москва: Наука, стр. 242-250.

⁷ Sidgwick, A. (1883), *Fallacies: A View of Logic from the Practical Side*, London: Kegan Paul, p. 232.

⁸ Locke, Don. (1973), „Just what is wrong with the argument from analogy?“, *Australasian Journal of Philosophy*, 51 (2), pp.153-156.

⁹ Mill, J. S. (1882), *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. New York: Harper & Brothers, p. 794.

управление, то тя ще бъде толкова успешно ръководена, колкото и добре ръководено семейство. Мил посочва, че е възможно част от характеристиките на успешното патерналистско управление на семейството – като например родителската мъдрост, опит и най-вече искрената обич към децата – напълно да отсъстват в отношението власт – поданици¹⁰. Приликите между държава и семейство са съпътствани от дълбоки разлики. Затова прокарването на аналогия в този случай е грешка.¹¹

Обвиненията към ЕС в „демократичен дефицит“ са плод тъкмо на такава „заблуда по фалшива аналогия“. Тя се разгръща по следния начин: управлението на МДД се възприема за легитимно от гражданите, защото е демократично; между МДД и ЕС има множество прилики; за да бъде легитимен за гражданите, ЕС трябва да бъде толкова демократичен, колкото са и МДД, които го съставляват. Влизането в темата за демократичността на ЕС през подобна „заблуда по фалшива аналогия“ неизбежно извежда към дебат за неговия демократичен дефицит. За жалост такъв дебат, ако сме последователни, макар и тръгнали от грешна предпоставка, може да доведе само до един извод: както и да се развива, ЕС винаги ще бъде в „демократичен дефицит“ в сравнение с МДД. И още по-лошо: ако постигането на демократичната легитимност е *raison d'être* на ЕС, то той трябва да престане да съществува.

III

Преодоляването на заблудата трябва да започне с посочване на разлики между МДД и ЕС, които пряко дискредитират възможността за „демократична аналогия“ между тях. За целта ще приведем доказателства за фундаментални отлики, които доказват тезата, че ЕС е *sui generis* политическа уредба, която е в процес на формиране. Надяваме се, че това е коректно тълкуване на звучащите шеговито, но по същество проницателни думи на бившия президент на Европейската комисия Жак Делор, че ЕО/ЕС все още е „*un objet politique non-identifié*“¹².

Да започнем със създаването на ЕС, което няма прецедент в историята на модерната демокрация и няма сходство с възникването на нито една от държавите членки. ЕС е политически проект, замислен и осъществен в началото от елити.¹³ Имаме достатъчно доказател-

¹⁰ Ibid., pp. 796-798.

¹¹ Виж също: Tversky, A. and D. Kahneman (1983), 'Extensional versus intuitive reasoning: the conjunction fallacy in probability judgment', *Psychological Review* (90), pp. 293-315.

¹² Цит. по: Schmitter, Philippe (2003), „Democracy in Europe and Europe's Democratization“, *Journal of Democracy*, 14(4), p.72.

¹³ Watt, D.C. (1980), 'Sources for the History of the European Movement', in: W. Lipgens (ed.) *Sources for the History of European Integration 1945-55*, Leyden-London-Boston: Sijthoff.

ства за дълбоките подозрения на техните членове, че националният демократичен процес би могъл да постави непреодолими препятствия по пътя на европейските народи към подобно обединение.¹⁴ Това не означава, че те са били убедени антидемократи или пък не са допускали, че с течение на времето настроенята няма да еволюират. Горчивият опит на отците основатели е показвал, че в определени исторически моменти притегателната сила между демокрация, национализъм и милитаризъм не може да бъде неутрализирана. Всеобщи са били разумните опасения, че след две световни войни е нереалистично да се очаква чрез демократично волеизявление да се достигне до решение за задълбочаващо се сътрудничество.¹⁵ На първо време въздържането от такова или дори определена степен на реваншизъм е било най-вероятната тенденция; ЕС започва като проект на елити, направили съдоносен избор за благо на европейските народи, без да го подлагат на демократична проверка. Това обяснява колко дълбок е коренът на безспорната теза за отсъствието на фактор, смятан за предусловие на демокрацията изобщо и в частност в рамките на МДД – ЕС няма свой демос (*the no-demos thesis*)¹⁶. Не съществува плътно интегриран европейски народ, не е бил привиждан и в момента на учредяването, който традиционно играе решаваща роля за конституирането на демоса на националните демокрации. Можем да се съгласим донякъде с Ив Мени, че дефинирането на демоса винаги е произволно и историята ни предоставя всякакви подходи и дори изкривявания.¹⁷ Проблемът обаче не може да бъде преодолян, като бъде омаловажен. Твърде мъчителен е фактът, че и до днес липсва обща публика, когато става дума за медиите и гражданското общество, както и липсват активни делиберативни процеси на европейско равнище.¹⁸ В малки мащаби всичко това може да се наблюдава, но независимо от специалното финансиране и систематичните организационни усилия държава по държава от страна на европейските институции, масовост така и не се постига.

Приемането на обвързващи решения включва множество актьори – частни и публични – с различна степен на взаимозависимост и на различни равнища на териториална агрегация; всички те биват въвлечени в продължителен процес на преговаряне и дебатиране, без да се предпис-

¹⁴ Dedman, Martin (2009), *The Origins and Development of the European Union 1945-2008*, London: Routledge, pp.33-49; Milward, A.S (1984) *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London: Methuen.

¹⁵ Dedman, Martin, op.cit., pp. 51-60.

¹⁶ Weiler, J. H. H. (1995), „Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision.“ *European Law Journal*, 1 (3), pp. 219-258.

¹⁷ Meny, Yves (2009), „The Challenge of a Post-national Democracy“ in: Moury, Catherine and de Sousa, Luís (eds) *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe: Governing Change*, New York: Routledge, pp. 125-126.

¹⁸ Habermas, J. (2008), *Europe the Faltering Project*, Cambridge: Polity Press.

ват изключителни политически правомощия на нито едно от тези равнища и без да се утвърждава стабилна йерархия на политическата власт.¹⁹ Подобно „многопластово управление“ поражда нов стил или „дух“ на нормотворчеството в сравнение с МДД. ЕС функционира чрез съзнателно изграждани с течение на времето механизми за справяне с широк кръг от проблеми и конфликти, в които актьорите редовно достигат до обвързващи решения като преговарят и дебатираат един с друг, а също така си сътрудничат в изпълнението на решенията.²⁰ Отсъства задължителното здравословно противопоставяне между правителство и опозиция, задаващо нормата за консолидирана демокрация. От злонамерена гледна точка това може да изглежда като скрита олигархия или заговор на елити; от друга – като достоен за подражание образец на *governance*, чрез което се постигат взаимноприемливи компетентни решения.

Напълно основателен е дебатът дали една такава „полицентрична“ уредба за приемане на обвързващи решения като ЕС не е естествено продължение на демокрацията в националната държава. Не може да бъде изключена и възможността тя да премине през процес на демократизация; решаващият въпрос е дали този процес трябва да се положи като задължителна цел, да се превърне в приоритетна политика и да се преследва неотклонно. Всичко казано дотук би трябвало да аргументира един отрицателен отговор.

Всеки, който защитава тезата, подкрепена от нас в предходната част от настоящия текст, че ЕС е *sui generis* политическа уредба, трябва да признае наличието на фундаментален проблем, който макар и да не изглежда непреодолим по принцип, за момента е изключително болезнен. Бихме го нарекли „понятиен дефицит“; той се изразява в оскъдния категоричен апарат, с който засега са принудени да работят застъпниците на тази теза и особено желаещите да разпръснат заблудата по фалшивата аналогия между МДД и ЕС. Силно отслабена е позицията на всички, които критикуват самата теза за „демократичен дефицит“ като плод на логически неиздържана аналогия и същевременно ползват активно понятията на класическата теория на демокрацията, така добре съгласувана с развитието тъкмо на МДД. Или казано по-остро: нека критиците на „демократичната аналогия“ да бъдат така добри да изработят нови понятия, а не да ползват онези, които са в основата на аналогично мислене, което отхвърлят. Редно е поне на научно ниво критиката да бъде облечена с нов език.

¹⁹ Schmitter, Phillippe (2003), „Democracy in Europe and Europe's Democratization“, *Journal of Democracy*, 14(4), p.79.

²⁰ Marks, G. (2012), „Europe and Its Empires: From Rome to the European Union“, *Journal of Common Market Studies* 50 (1), pp. 1-20.

Алтернативата трябва да се разграничи и понятийно, иначе объркването ще вземе застрашителни размери. Крайно неуместно е да се използват добре познати понятия, в които се влага нов, а понякога и противоположен на традиционния смисъл; тъкмо това направи Еманоел Макрон – вероятно успешно от реторико-политическа гледна точка – когато заговори за „единна суверенна Европа“ и „европейски суверенитет“²¹, противопоставяйки го на националния. Бавно и мъчително трябва да се приеме, че след като ни принуждава да преосмислим известните ни теории, ЕС изисква и езиково новаторство. Немалко изследователи са напълно наясно с проблема и постоянно правят усилия за преодоляването му. Макар неукрепнал и с минимална популярност този нов език се формира пред очите ни и вече има своите първи попадения. Ще разгледам три такива езикови нововъведения, след което ще се опитам изцяло чрез тях да формулирам своите заключения.

IV

Осъзнавайки важността на липсата на европейски демос, някои автори възприемат производното от множественото число на *demos* понятие „демоикрация“.²² Не съществува европейски *demos*, но със сигурност съществуват множество европейски *demoi*. Европейската демоикрация е дефинирана като „съюз на народи, разбрани едновременно като гържави и граждани, които управляват заедно, но не като едно цяло (*who govern together but not as one*).“²³ Взаимно признаване, взаимозависимост, отказ от доминиране – това са основните ѝ принципи. Нейното изграждане е цел, различна от тези на федералистите и междуправителствениците.²⁴ Новото понятие ни позволява с максимална прецизност да формулираме нови въпроси. Възможно ли е и струва ли си изобщо усилието да се формира единен *demos*, след като вече имаме вековни европейски *demoi*, участващи доброволно в ЕС? Не е ли по-разумно да преследваме изграждането на стабилна демоикрация вместо да се опитваме да изграждаме наднационална демокрация?

²¹ Реч пред Европейския парламент, произнесена на 17 април 2018 г.

²² Nicolaidis, K. (2004), „The new constitution as European “demoi-crazy”?,“ *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7(1), pp. 76-93; Nicolaidis, K. (2012), „The idea of European demoicracy“ in: Dickson J and Eleftheriadis P. (eds) *Philosophical Foundations of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 247-274; Nicolaidis, K. (2013), „European demoicracy and its crisis“, *Journal of Common Market Studies* 51(2), pp. 351-369; Cheneval, F. and Schimmelfennig, F. (2013) „The case for demoicracy in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, 51(2), pp. 334-350; Cheneval, F., Lavenex, S and Schimmelfennig, F (2015) „Demoicracy in the European Union: Principles, institutions, policies“, *Journal of European Public Policy*, 22(1), pp. 1-18.

²³ Nicolaidis, K. (2013), „European demoicracy and its crisis“, *Journal of Common Market Studies*, 51(2), p. 353.

²⁴ Ronzoni, Miriam (2016), „The European Union as Demoicracy: Really a Third Way?“, *European Journal of Political Theory*, 16/2, p. 212.

Ако приемем принципите на демократията, пред нас възниква нуждата и от въвеждане на присъщо за нея понятие за „демократична политика“. По този въпрос също имаме развитие с въвеждането на понятиятата двойка *politics-policy* и *policy-politics*.²⁵ Обръщайки внимание на разликата между управление на територия и управление на население, изследователите обвързват класическия демократичен модел с контрол на суверена върху прилежащата му територия. Това изисква специфични политически практики, обобщени с понятието „*politics-policy*“, което не бих се осмелил да преведа; тази „политика“ е сравнително бавна, формална и неподатлива на промяна, но гарантира, че политическите решения ще бъдат обсъдени и договорени публично, пораждайки съответната легитимност. Нейните практики са изграждани постепенно в отговор на въпроса: Как да бъде гарантиран свободен и равен достъп в политическите процеси на вземане на решения на хора с различни, често противоречащи си интереси? Това е в основата на *politics-policy*, която в успешния си вариант води до високо легитимна МДД.²⁶

Като демократия ЕС изисква *policy-politics*, която ще се осмеля да преведа като „политика на конкретни политики“; тя е обвързана със справянето с непосредствените рискове, заплашващи населението, побърза и по-неформална е, в по-висока степен е водена от експертиза и ориентирана към промяна, склонна е, когато се наложи, да заглуши гласа на „аматьорите“ и да заобиколи формалните институции.²⁷ Нейните практики следват въпроса: Как политическите власти, изправени пред постоянни рискове и промени, да съумеят да формулират и приложат политики, които намаляват рисковете, отговарят на предизвикателствата и решават проблемите така, че да подобрят общото благосъстояние на населението?²⁸ В успешния си вариант тази „политика на конкретни политики“ би трябвало да повишава доверието към ЕС.

След като ще има специфично разбиране за демократична политика, трябва да приемем и опасността от демократичен дефицит, чието преодоляване изисква нова концепция за легитимност. Резултатите от „политиката на конкретни политики“ не могат да бъдат оценявани по критериите на МДД. Тук също имаме нова терминология, тръгваща от концепцията на Дейвид Ийстън за анализ на политическите системи.²⁹ Предложената „много проста“ формула е следната:

²⁵ Bang, Henrik; Dagnis, Mads and Nedergaard, Jensen & Peter (2015). 'We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union", *Policy Studies*, 36 (2), pp.196-216.

²⁶ Ibid., p. 213.

²⁷ Bang, H. P. (2011), „The Politics of Threats: Late-modern Politics in the Shadow of Neoliberalism“, *Critical Policy Studies*, 5 (4), pp. 434-448.

²⁸ Bang, Henrik; Dagnis, Mads and Nedergaard, Jensen & Peter, op.cit., p. 203.

²⁹ Easton, David. „An Approach to the Analysis of Political Systems“, *World Politics*, 9, (3), pp. 383-400.

„inputs – political system or processes – outputs“.³⁰ Впоследствие метафорите за „вход“ и „изход“ на политическата система залягат в основата на всевъзможни теоретични схеми. В пряка връзка с нашата тема е вече наложилата се триада *input – throughput – output legitimacy*, използвана при описание на различните измерения на легитимността на ЕС.³¹

Първоначално е прокарано разграничението между *input* и *output* легитимност, които можем да преведем (единствено по смисъл) като процедурно-обвързана и ефективно-резултатна легитимност. Процедурно-обвързаната (*input*) легитимност е свързана с нивото на отзивчивост (*responsiveness*) на ЕС към проблемите на гражданите с оглед на тяхната ангажираност и представителство; ефективно-резултатната (*output*) легитимност се основава на ефективността на политиките и техните резултати за гражданите.³² Между тях логически се вмества последното по време понятие на приносно-отворената (*throughput*) легитимност, която бива оценявана от гледна точка на ефикасността, отчетността и прозрачността на управленските процеси на ЕС, заедно с тяхната достъпност и откритост при консултирането с гражданите.³³ Казано максимално опростено, ако всяка политическа система има „вход“ и „изход“, то има и процеси в средата, т.е. в пространството между тях. На всеки един от тези елементи съответства определен тип легитимност.

В заключение ще предложим пет извода, които след преодоляването на тезата за „демократичния дефицит“ като „заблуда по фалшива аналогия“ стават възможни благодарение на тази нова понятийна рамка:

1. ЕС е безпрецедентен доброволен демократичен съюз на демократични държави.
2. На неговата многопластова и полицентрична уредба съответства нов тип „политика на конкретни политики“ (*policy-politics*), за която е характерна приносно-отворена (*throughput*) и ефективно-резултатна (*output*) легитимност.
3. Поради факта, че ЕС е демокрация, предполагаща множество от народи, както опитите, така и надеждите за създаване на единен европейски *überdemos*, са напълно излишни.
4. Преодоляването на „демократичния дефицит“, свързан с погрешната аналогия между ЕС и МДД, трябва да загуби статуса си на приоритет при следващата промяна на Договорите.
5. Систематичните опити за покриване на критериите за процедурно-обвързаната (*input*) легитимност, несъответстваща на

³⁰ Ibid., pp. 385-6. Дейвид Ийстън сам определя формулата си като „very simple but also very illuminating“.

³¹ Schmidt, V. A. (2012), „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’“, *Political Studies*, 61 (1), pp. 2-22.

³² Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.7-21.

³³ Schmidt, V. A. , op.cit., pp. 4-6.

ефективно-резултатния управленския модел на ЕС като уникална демокрация, могат да отслабят Съюза.

Даваме си сметка, че подобни формулировки тестват границите на езика; водени сме от убеждението, че без поемането на този риск част от проблематиката на ЕС би останала заключена в клетката на старите понятия на МДД. Това би ограничавало мисленето и подхранвало упорството да се преследват непостижими цели с ограничени ресурси, които е редно да се насочат към демократични реформи. Надеждата ни е, че този нов език, както и самият ЕС, е в процес на изграждане.

Библиография

1. Малинов, Светослав (съст.) (2003), *Модерната демократична идея*, София: Сиела.
2. Малинов, Светослав (съст.) (2004), *Модерната демократична държава*, София: Сиела.
3. Стоянов, Людмил (2008), *Империя на логиката*, София.
4. Уемов, А. И. (1970), *Аналогия в практике научного исследования*, Москва: Наука.
5. Bang, H. P. (2011) 'The Politics of Threats: Late-modern Politics in the Shadow of Neoliberalism.' *Critical Policy Studies*, 5 (4), pp. 434-448.
6. Bang, Henrik, Dagnis, Mads Nedergaard, Jensen & Peter (2015), 'We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union', *Policy Studies*, 36 (2), pp.196-216.
7. Birch, Anthony (2007), *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London: Routledge.
8. Cheneval, F. and Schimmelfennig, F. (2013), 'The case for democracy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 51(2), pp. 334-350.
9. Cheneval, F, Lavenex, S. and Schimmelfennig, F. (2015), 'Democracy in the European Union: Principles, institutions, policies', *Journal of European Public Policy*, 22(1), pp.1-18.
10. Dedman, Martin (2009), *The Origins and Development of the European Union 1945-2008*, London: Routledge, pp.33-49.
11. Easton, David. 'An Approach to the Analysis of Political Systems', *World Politics*, 9, (3), p. 383-400.
12. Føllesdal, A. (2006), 'The Legitimacy Deficits of the European Union', *Journal of Political Philosophy*, 14 (4), pp.441-68.
13. Føllesdal, A. and Hix, S. (2006), 'Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik', *Journal of Common Market Studies* 44(3), pp.533-562.
14. Habermas, J. (2008), *Europe the Faltering Project*, Cambridge: Polity Press.
15. Held, David (2007), *Models of Democracy*, London: Polity Press.
16. Holyoak, K.J. (2012), 'Analogy and relational reasoning' in: Holyoak, K.J. and Morrison, R.G. (eds.) *Oxford Handbook of Thinking and Reasoning*, New York: OUP, pp.234-59.
17. Israel, Jonathan (2009), *A Revolution of the Mind: Radical Enlightenment and the Intellectual Origins of Modern Democracy*, Princeton University Press.

18. Kurinmaki, Jussi and Nevers, Jeppe (2018), *Democracy in Modern Europe: A Conceptual History*, Copenhagen: Berghahn Books.
19. Locke, Don (1973), 'Just what is wrong with the argument from analogy?', *Australasian Journal of Philosophy*, 51 (2), pp.153-156.
20. Majone, G. (1998), 'Europe's Democratic Decit', *European Law Journal*, 4 (1), pp.5-28.
21. Marks, G. (2012), 'Europe and Its Empires: From Rome to the European Union.' *Journal of Common Market Studies* 50 (1), pp. 1-20.
22. Meny, Yves (2009), 'The Challenge of a Post-national Democracy' in: Moury, Catherine and de Sousa, Luís (eds) *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe: Governing Change*, New York: Routledge, pp. 125-126.
23. Mill, J. S. (1882), *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. New York: Harper & Brothers, p. 794.
24. Milward, A.S. (1984), *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London: Methuen.
25. Moravcsik, A. (2002), 'Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), pp.603-24.
26. Nicolaidis, K. (2004), 'The new constitution as European 'demoi-cracy'?', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7(1), pp.76-93.
27. Nicolaidis, K. (2012), 'The idea of European democracy' in: Dickson J and Eleftheriadis P. (eds) *Philosophical Foundations of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, pp.247-274.
28. Nicolaidis, K. (2013), 'European democracy and its crisis', *Journal of Common Market Studies* 51(2), pp. 351-369.
29. Ronzoni, Miriam (2016), 'The European Union as Demoicracy: Really a Third way?', *European Journal of Political Theory*, 16/2, p. 212.
30. Salmon, Merrilee (2013), *Introduction to Logical and Critical Thinking*, University of Pittsburgh Press, pp.131-133.
31. Sidgwick, A. (1883), *Fallacies: A View of Logic from the Practical Side*, London: Kegan Paul, p. 232.
32. Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.7-21.
33. Schmidt, V. A. (2012), 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'.' *Political Studies*, 61 (1), pp. 2-22.
34. Schmitter, Phillippe (2003), 'Democracy in Europe and Europe's Democratization', *Journal of Democracy*, 14(4), p.79.
35. Tversky, A. and D. Kahneman (1983), 'Extensional versus intuitive reasoning: the conjunction fallacy in probability judgment', *Psychological Review* (90), pp. 293-315
36. Watt, D.C. (1980), 'Sources for the History of the European Movement', in: W. Lipgens (ed.) *Sources for the History of European Integration 1945-55*, Leyden-London-Boston: Sijthoff.
37. Weiler, J. H. H. (1995), 'Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision.' *European Law Journal*, 1 (3), pp. 219-258.
38. Wood, Gordon (1994), 'Democracy and the American Revolution' in: Dunn, J. (ed) *Democracy: The Unfinished Journey*, Oxford: Oxford University Press, pp.91-107.

TOWARDS A DISINTEGRATED EUROPE: A LITERATURE REVIEW IN AN INTERNATIONAL CONTEXT

Assoc. Prof. Svetla Boneva, PhD

University of National and World Economy - Sofia

Abstract

The objective of the research is to summarise and present the main visions, notions and attempts for construction of theoretical frames of the contemporary disintegration processes in the European Union which are evident in the pre-Brexit and Brexit periods. The research methods used in the study involve elements of retrospective analysis, induction and deduction, analysis and synthesis, comparative and content analysis, table presentation and generalization of the main ideas of key research works on European disintegration. This is a conceptual study and a posteriori research approach has been followed for its development. The result of the research is an overview of the recent literature sources and major studies on the topic of EU disintegration in a comparative plan. The main conclusion of the research is that there are many different reasons for dissatisfaction from the European Union among its member states. Unquestionably it's difficult to always find the best balance and the right crossing point between all countries economic, political, social and environmental interests. Many authors find the growing dissatisfaction from the EU as the ground for future EU disintegration.

Key words: European disintegration, EU disintegration factors, EU disintegration symptoms.

Introduction

A quarter of a decade after Richard Baldwin published his brilliant book „Towards an integrated Europe“¹ (Baldwin, R., 1994) the time has come to ask ourselves whether European current developments are pushing the Union towards a dis-integrated Europe. The latter has been a long lasting fear of Jacques Delors and seems to have arrived to the contemporary EU agenda.

¹ Baldwin, R. E. (1994), *Towards an integrated Europe* (Vol. 25, No. 234). London: Centre for Economic Policy Research, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.114.1928&rep=rep1&type=pdf>

In 2004, in an interview on his autobiographical book² (Delors, J., 2004), Delors argued that „We’re at a serious turning-point for Europe.“ Asked if he puts the chances of the effective collapse of the EU as high as 50%, he replied simply: „Yes.“³ (The Economist, 2004).

In January 1970 the Russian dissident historian Andrei Alekseevich Amalrik published his book „Will the Soviet Union Survive until 1984?“ (Amalrik, A., 1970). At that time his book was perceived as a piece of literature rather than a book presenting a real hypothesis by all of its readers, even by western world sovietologists. „If ... one views the present „liberalization“ as the growing decrepitude of the regime..., then the logical result will be its death, which will be followed by anarchy“ is one of Amalrik’s famous thesis⁴. Some of the contemporary fascinating authors building theories of EU disintegration tend to baldly paraphrase Amalrik’s ideas and ask: „Will the European Union survive until 2024?“⁵ (Vollaard, H., 2018). To keep it short and simple in the Jack Delors style, I would argue yes – the EU will survive until 2024, to disintegrate slowly up to two decades later.

1. A wink to recent history: is history repeating itself?

Perceived as hostile by all euro-optimists, the question „Will the European Union follow the fate of the Soviet Union after Brexit?“ could be heard in colloquial debates, superficial political speeches and anecdotes across the Eastern part of the European Union.

Thirty years have passed since the disintegration of the Soviet trade bloc and Council for Mutual Economic Assistance (CMEA). Before it’s fission, for seventy years (1922-1991) the largest country in the world (the Soviet Union) had the strongest say in the Eurasian continent’s economy and trade. Nearly half a billion people lived in the 27 countries of Eastern Europe and the former Soviet Union in the conditions of a socialist integration. With the fall of the Berlin Wall, the disintegration of the Soviet Union federation, and the breakup of Yugoslavia, CMEA – the basic central planning economic organisation that managed how its’ member states should trade with each other and with third countries for forty years (1949-1991) had no longer any obvious purpose, and was terminated⁶ (Broadman, H. G., 2006).

² Delors, J. (2004), *Mémoires*, Paris.

³ The Economist, 12th February 2004, The return of Jacques Delors: the gloom of a much-lauded ex-president of the European Commission, available online at:<https://www.economist.com/europe/2004/02/12/the-return-of-jacques-delors#footnote1>

⁴ Amalrik, A. (1970), *Will the Soviet Union Survive Until 1984?*. New York: Harper & Row. available online:<https://www2.stetson.edu/~psteeves/classes/amalrik1.html>;<https://www2.stetson.edu/~psteeves/classes/amalrik2.html>

⁵ Vollaard, H. (2018), *European disintegration: A search for explanations*. Springer.

⁶ Broadman, H. G. (Ed.). (2006), *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*. The World Bank.

In the end of the 80's and in the beginning of the 90's of the previous century, when disintegration of the former socialist block lead to its total and final fission and division, its member countries quickly run into another integration block. While different economic order and political factors undoubtedly matter, the EU after Brexit needs to throw an eye on the fission of the former socialist block and the disintegration of the largest then federation in the world⁷ (Linn, J.F., 2004).

„There is a race in Europe today“, writes Hassner⁸ in 1990, „between integration in the West, disintegration in the East, and rapprochement between East and West. In this situation the key to the decline or revival of Europe as a whole is the opening of Western Europe to Eastern Europe.“ Hassner traces three phases in European and Russian developments – from the end of the Cold War to all-European collaboration, followed by disillusion, supervened by new differentiation and frustrations in East and West (Hassner, P., 1990).

In the years after the Second World War the western European countries had different international alternatives to recover their economy. Six of them decided to construct the European Coal and Steel Community (ECSC), while the United Kingdom and the Scandinavian countries remained out, preferring other alternatives and less continental loyalty at this stage of their development⁹ (Urwin, D. W., 2014). Later on the formation of a European Defence Community didn't succeed because its potential members countries found better alternatives for themselves. The ECSC however offered worthy benefits to its members and led to the creation of the European Economic Community¹⁰ (Dinan, D., 2005). For many decades the European Economic Community developed and integration deepened passing through periods of crisis¹¹ (Ludlow, N. P., 2006), partial exit, use of voice, but never full exit (before Brexit) because full exit would bring rather high costs of leaving. In a situation of a lack of better alternatives the internal construction of the European Union went on, European policies developed (formulated and proclaimed by Brussels – the European power centre) and the Union didn't succeed to become a true federation but created a unique political and law system.

While the objective of this paper is not to provide a comparison between the factors for and symptoms of disintegration in the above mentioned

⁷ Linn, J.F. (2004), Economic (Dis)Integration Matters: The Soviet Collapse Revisited. Paper for a conference on „Transition in the CIS: Achievements and Challenges“, the Academy for National Economy, Moscow, September 13-14, 2004.

⁸ Hassner, P. (1990), Europe beyond partition and unity: disintegration or reconstitution?. *International Affairs*, 66(3), 461-475.

⁹ Urwin, D. W. (2014), *The community of Europe: A history of European integration since 1945*. Routledge.

¹⁰ Dinan, D. (2005), *Ever closer union: an introduction to European integration*. Palgrave Macmillan.

¹¹ Ludlow, N. P. (2006), *The European Community and the crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist challenge* (pp. 174-98). London: Routledge.

federation (Soviet Union), integration community (CMEA) and the ones already evident in the European Union, the analysis in this research aims to summarise and present the main visions, notions and first attempts to construct theoretical frames of the contemporary EU disintegration processes which is evident in the pre- and post- Brexit periods.

2. Intrinsic factors, procedures and preconditions paving the road to disintegration in the EU

One of the most logical approaches to define disintegration is to explain it as the reverse process of integration. Ever since its' existence the EU strived to build an „*ever closer union*“ among the peoples of Europe¹² (Article 1 of the Treaty on European Union) thus creating integration in practice. The development of this „*ever closer union*“ has been usually explained by two concepts – the „*deepening*“ and „*widening*“ of the Union, showing how it evolved over time.

The concept of „*deepening*“ explains the development of this „*ever closer union*“ that triggered processes leading to such significant results as the establishment of the Economic and monetary union and the launch of the single European currency (the European most recognizable means of exchange), the Energy union which brought the launch of the pan-European electricity and gas markets and energy exchanges (the common energy sources marketplace), the Internal Market of the EU (the common European marketplace for goods and services), the Capital Markets Union¹³ (Simeonov, K., 2015) and a portfolio of common European policies evolving into a wide range of thematical „*unions*“ within the EU.

The concept of „*widening*“ refers to the EU expansion in terms of membership – the Union widened from 15 member countries in 2004 to 28 in 2013. At each „*widening*“ the integration between the old Union's member states and its' newcomers has been weaker than the integration between the existing (old) members and this trend has been most clearly expressed during the last three EU enlargements to the East that took place in 2004, 2007 and 2013.

According to Lucas Schramm, integration has three dimensions: „*first, deepening* is when policy competences are transferred from the national to the European level; second, *broadening* depicts EU competence gains in new policy fields; and third, *widening* is when the number of the EU member states increases through enlargement“¹⁴ (L. Schramm, 2019). Disintegration takes place when supranational EU institutions lose power and authority, formerly common policy fields are renationalized and a member State withdraws from the European Union

¹² Consolidated version of the Treaty on European Union - TITLE I: COMMON PROVISIONS - Article 1 (ex Article 1 TEU), *OJ C 115*, 9.5.2008, p. 16, http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/art_1/oj

¹³ Simeonov, K. (2015), EU capital markets initiatives for better financing SMEs. *Modelling the New Europe. An On-line Journal* (16), 43-67.

¹⁴ Schramm, L. (2019), European disintegration: a new feature of EU politics, *College of Europe Policy Brief*, May 2019.

membership (Brexit). European integration and European disintegration represent a dichotomous concept. Again according to Schramm, these two concepts are „placed on a continuum with two extreme ends: full-scale integration at the one end and full-scale disintegration at the other end“ (L. Schramm, 2019).

Pretending to be democratic, „*Europe a la carte*“ emerged and forced its way through the European Union evolution, offering a non-uniform approach to integration allowing member states to select policies, as if from a menu, and involve themselves fully in those policies.

The EU kept a number of policies compulsory for all member states and defined them as „common policies“. The member states however integrated at different levels working on the objectives of these „common policies“ („*variable geometry Europe*“) thus forming „different speeds“ of integration or a „*multi-speed Europe*“. „*Europe a la carte*“ is best depicted by the Eurozone – some of the member states are in, while others are in the lobby and a third group is definitely out for various reasons (Simeonov, K., 2018 a,b)¹⁵.

The concept „variable-geometry Europe“ means that the EU integration is a *differentiated integration*. It acknowledges that, since the number of the EU member states almost doubled for a decade (2004-2013), there are substantial differences among the member states and there should be a means to overcome them and to proceed with the integration process. Thus „variable-geometry Europe“ has enabled groups of countries wishing to pursue a given goal to do so, while allowing the opposing ones to restrain from participation.

The idea to launch a „multi-speed Union“ has directly paved the road to disintegration. „Multi-speed“ EU is a method of *differentiated integration* where common objectives are pursued by a group of EU countries both able and willing to advance, while it is supposed that the others will follow later.

The „*enhanced cooperation procedure*“ has been the major instrument that contributed to the rise of the „multi-speed“ EU. „Enhanced cooperation“ allows a minimum of nine EU countries to start an advanced integration in any area falling within the EU general fields of action, but without the rest of the member states to be involved. Thus a group of member states moves at different speeds and towards different goals than those who are outside of the „enhanced cooperation procedure“ group. The procedure has been initially designed to overcome deadlocks, in cases when a proposal is blocked by an individual country or a small group of countries who do not wish to be a part of a certain initiative or policy.

„Enhanced cooperation“ does not allow an extension of powers outside of the powers permitted by the EU Treaties. Authorisation to proceed with „enhanced cooperation“ is granted by the Council, on a proposal from the Commission and

¹⁵ Simeonov, K. D. (2018 a), The future of the Economic and Monetary Union to 2025 and beyond: the need for convergence. *European View*, 17(2), 116-125.

Simeonov, K.D. (2018 b), Which is the 6th Eurozone scenario?. *Journal Diplomacy*, 20/2018, 214-330.

after obtaining the consent of the European Parliament. Since 2013, this procedure has been used in fields such as divorce law, patents and financial transaction tax.

Therefore the first signs, symptoms, procedures and instruments of evident disintegration in the EU are not quite new and have appeared long before the notion of „Brexit“ came to the agenda. Different ideas of collaboration, cooperation and integration developed in the EU over time, all of them leading to controversial societal reactions and economic and political results (Table 1, Figure 1). Often the debate concomitant voluntary deepening of the integration between the participating countries has been focused on the costs and benefits stemming from them. Similar debates accompanied the geographical enlargements of the Union estimating their costs and benefits, especially those of the last three enlargements to the East. The periods of „euro-sclerosis“ had been replaced by „euro-euphoria“, when the Delors commission came to power, followed by new waves of „euro-scepticism“, „euro-pessimism“ and even occasional appeals for denial of any further integration.

Table 1. Major events of EU integration and EU disintegration

Year	Positive events in EU Integration	Years	EU Disintegration major events
1946	Churchill's idea for „United states of Europe“	1950 - 1954	Failed European Defence community
1948	Marshall plan and OEEC	1966	Luxembourg Compromise
1952	European coal and steel community	1999	UKIP enters European Parliament and participates in a Eurosceptic group of MPs
1957	Rome treaties for Euratom and EEC	2002 - 2003	Failed Constitutional treaty
1971	Werner plan for monetary integration	2004	Eurosceptic MPs again form coalition (IND/DEM) in European Parliament (UK, Denmark, Poland, Hungary, Sweden)
1973	EFTA countries given access to EEC market	2009	Eurosceptic UKIP increases presence to 13 seats in European Parliament
1978	European monetary system	2010 - 2015	Migration influx to EU borders
1979	First European Parliament elections	2014	Soaring anti-EU support: Marine Le Pen secures 24 seats in European Parliament with the far-right National Rally party; Far-right Danish People's Party gets 26.6% of the votes in Denmark. Greece's Syriza and Italy's Five Star Movement demonstrated strong presence.

1986	Single European Act pursued by Delors's commission	2015	Peak of the migration crisis involving anti-EU sentiments in Italy and especially Hungary
1992	European Economic Area	Autumn 2015	Eurobarometer observes strong distrust in EU (55%)
1993	Maastricht treaty	2016	UK puts Brexit on national referendum
1993	Copenhagen criteria for membership	2017	Far-right government is formed in Austria between FPÖ and ÖVP
1997	Amsterdam treaty	2018	EU rises concerns against Poland and Hungary about rule of law and democracy
1999	Euro is introduced	2019	European Parliament elections: Anti-establishment parties reaffirm presence. The right-wing Identity and Democracy (ID) group secures 73 seats. European Conservatives and Reformists Group has 62 MPs.
2002	Euro becomes physical currency	31-Jan-2020	Brexit
2004	Nice treaty	Spring 2020	COVID 19 world pandemics hits Europe. The four freedoms of movement endure severe trials.
2009	Lisbon treaty	6 May 2020	The Western Balkans candidate countries are still not given an accession date and future EU enlargement is put under question
2010	European Stability Mechanism (ESM) in response to the crisis		
2013	Fiscal Compact adopted; Banking union established		
2015	The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union		
2015	EU signs the Paris Agreement to fight climate change		
2017	White paper on the future of Europe presented by the European Commission		

Source: the author, based on facts of the European Union history

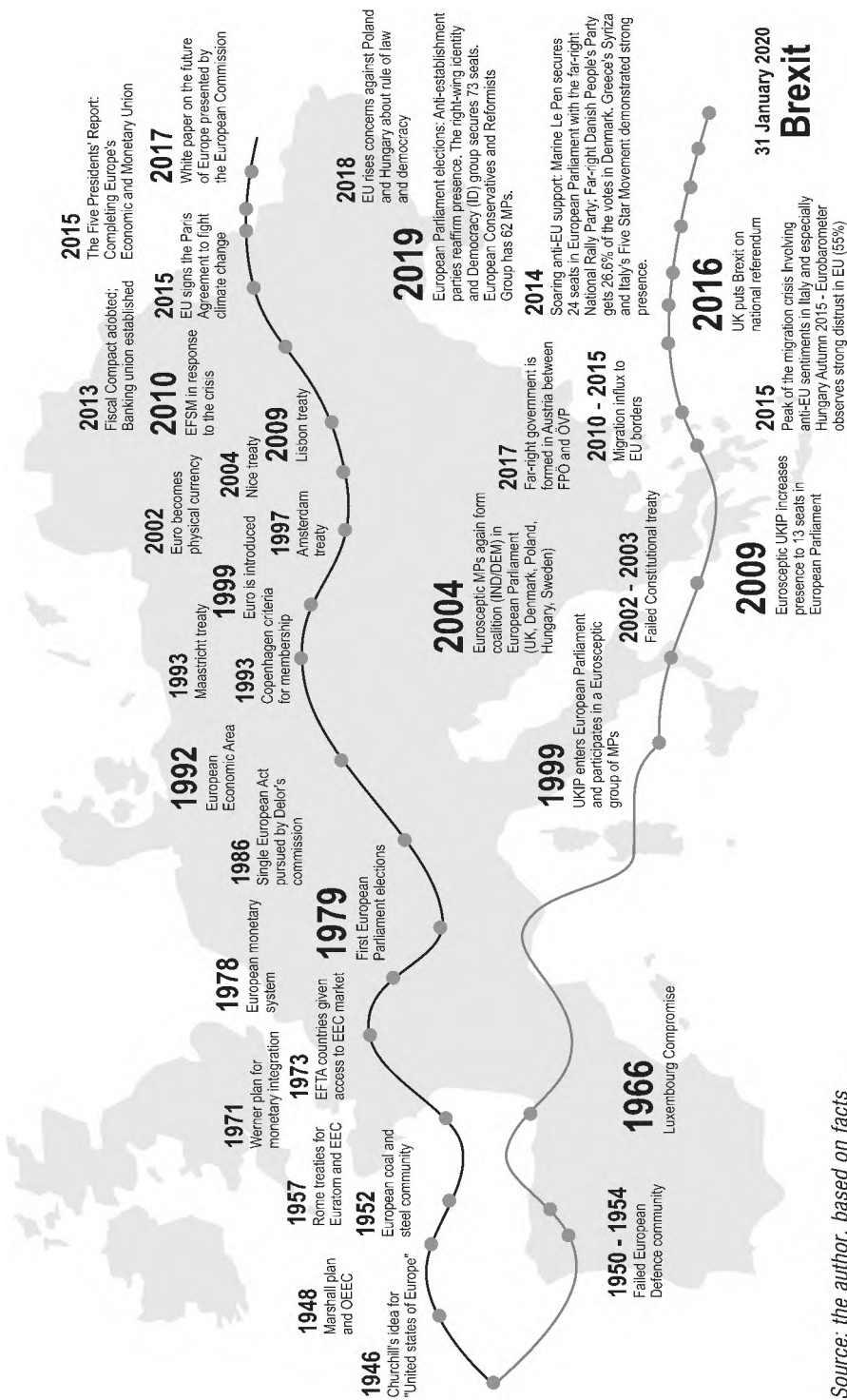


Figure 1. Major events of EU integration and disintegration

Source: the author, based on facts of the European Union history

3. Main contributions to the EU disintegration theory

The interrelated causes and effects of EU widening and deepening have been studied by many authors¹⁶ (G. Umbach and A. Hofmann, 2009; F. Schimmelfenning and U. Sedelmeier, 2002; N. Nugent, M. Egan and W.E. Paterson, 2010) from different angles, all of them seeking to bridge the gap between European integration theory and practice and to analyse the running processes in Europe from both theoretical and empirical points of view. EU deepening and widening have always been intrinsically interconnected and the need to evaluate them has been evident. Some authors came to new notions such as „*European disunion*“¹⁷ (Hayward, J. and Wurzel, R., 2012), posed new questions such as „*Broadening and deepening or broadening versus deepening?*“¹⁸ have been evident in the EU (Karp, J. A., & Bowler, S., 2006) and produced extensive research on „*differentiated integration*“¹⁹ (Dyson, K. and Sepos, A., 2010) as a purely European phenomenon which is difficult to observe in other (less developed) international integration communities between third countries outside the European territory. The major question evident through all these researches and covered by all of them is quite simple but very difficult to answer: *what is the right design for the EU economic and political construction*²⁰ (Laursen, F., 2012) *to strengthen integration and to prevent disintegration?*

Logically in the years immediately preceding the beginning of Brexit (the pre-Brexit period) as well as during the period from the Brexit referendum to the UK final exit from the EU (the Brexit period) a lot of studies on disintegration have been published. To put the purely UK-themed ones aside, there are enough worthy considerations related to the disintegration processes at EU level to make us thoughtful about the EU future.

¹⁶ Umbach, G., & Hofmann, A. (2009), Towards a theoretical link between EU widening and deepening. In: EU - CONSENT Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network, http://aei.pitt.edu/33151/1/umbach._gaby.pdf

Schimmelfenning, F. / Sedelmeier, U. (2002), „Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research“, *Journal of European Public Policy*, 9(4), pp. 500-528, p. 500., <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/People/Publications/Enlargement/Theorizing.pdf>

Nugent, N., Egan, M., & Paterson, W. E. (Eds.). (2010), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*. Palgrave Macmillan.

¹⁷ Hayward, J., & Wurzel, R. (Eds.). (2012), *European disunion: between sovereignty and solidarity*. Springer.

¹⁸ Karp, J. A., & Bowler, S. (2006), Broadening and deepening or broadening versus deepening: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans'. *European Journal of Political Research*, 45(3), 369-390.

¹⁹ Dyson, K., & Sepos, A. (Eds.). (2010), *Which Europe?: the politics of differentiated integration*. Springer.

²⁰ Laursen, F. (Ed.). (2012), *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Springer.

Table 2. Main authors analysing EU disintegration*

pre-Brexit period**	Brexit period***	Post-Brexit period
Hassner, P., 1990	Schmitter, P. and C.,	Banaji, S., 2020 ²¹
F. Schimmelfenning and U. Sedelmeier, 2002	Lefkofridi, Z., 2016	McGrattan, E. R., & Waddle, A., 2020 ²²
Delors, J., 2004	Radoykova, G., 2017	Hobolt, S., Leeper, T. J., & Tilley, J., 2020 ²³
Linn, J.F., 2004	Vollaard, H., 2018	Richardson, J., & Rittberger, B., 2020 ²⁴
Dinan, D., 2005	Simeonov, K., 2018 a,b	Hobolt, S., Leeper, T. J., & Tilley, J., 2020 ²⁵
Bartolini, S., 2005	Jones, E., 2018	Heinkelmann-Wild, T., Kriegmair, L., Rittberger, B., & Zangl, B., 2020 ²⁶
Broadman, H. G., 2006	Rosamond, B., 2019	Baines, D., Brewer, S., & Kay, A., 2020 ²⁷
Ludlow, N. P., 2006	L. Schramm, 2019	Graziano, A. G., Handley, K., & Limão, N., 2020 ²⁸
Karp, J. A., & Bowler, S., 2006		
G. Umbach and A. Hofmann, 2009;		
N. Nugent, M. Egan and W.E. Paterson, 2010		
Dyson, K. and Sepos, A., 2010		
Hayward, J. and Wurzel, R., 2012		
Laursen, F., 2012		
Urwin, D. W., 2014		
Webber, D., 2014		
Vollaard, H., 2014		

Notes: * purely UK-themed publications are not included in this research. Only publications with all-EU relevance are included.

** pre-Brexit period - the period before 20-th February 2016 when the United Kingdom's Prime minister David Cameron officially announced that the UK referendum will be held on 23 June 2016.

*** the Brexit period - 20.02.2016 - 31.01.2020 (23,00 H. GMT) when the UK stopped being a member of the European Union

Source: the author, based on literature research

²¹ Banaji, S. (2020), A Review of Victor Seidler's Making Sense of Brexit: Democracy, Brexit and Post-Truth Politics (2018, Policy Press). *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 1-7.

²² McGrattan, E. R., & Waddle, A. (2020), The impact of Brexit on foreign investment and production. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 12(1), 76-103, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/mac.20170399>.

²³ Hobolt, S., Leeper, T. J., & Tilley, J. (2020), Divided by the vote: affective polarization in the wake of the Brexit referendum. *British Journal of Political Science*, <http://eprints.lse.ac.uk/103485/>

²⁴ Richardson, J., & Rittberger, B. (2020), Brexit: simply an omnishambles or a major policy fiasco?., <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2020.1736131>

²⁵ Breinlich, H., Leromain, E., Novy, D., & Sampson, T. (2020), Voting with their money: Brexit and outward investment by UK firms. *European Economic Review*, 124, 103400, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292120300325>

²⁶ Heinkelmann-Wild, T., Kriegmair, L., Rittberger, B., & Zangl, B. (2020), Divided they fail: The politics of wedge issues and Brexit. *Journal of European Public Policy*, 27(5), 723-741, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1683058>

²⁷ Baines er, S., & Kay, A. (2020), Political, process and programme failures in the Brexit fiasco: exploring the role of policy deception. *Journal of European Public Policy*, 27(5), 742-760.

²⁸ Graziano, A. G., Handley, K., & Limão, N. (2020, May), Brexit Uncertainty: Trade Externalities beyond Europe. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 110, pp. 552-56), <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pandp.20201021>

In 2014 Douglas Webber asked „How likely is it that the European Union will disintegrate?“ and offered a critical analysis of competing theoretical perspectives²⁹ that paved the way of the future theories of EU disintegration (Webber, D., 2014). From the starting positions of the existing EU integration theories he analysed the conditions under which they could predict a potential EU disintegration and assessed to what extent these conditions exist. According to Webber EU integration theories are quite „optimistic“ and lack comparative inter-spatial and inter-temporal focus. Webber combines aspects of *domestic politics approaches to international relations* and *the hegemonic stability theory* to suggest that the EU future will be more unanticipated than EU integration theories assume because of two main reasons:

- firstly, because EU integration theories do not properly take into account the domestic politics role in the EU integration development in a situation when all member states experience a rise of „anti-European“ political movements;
- secondly, because EU integration theories omit the detail that the EU uniquely high level of political integration depends on the engagement of the EU’s economically most powerful „semi-hegemonic“ state – Germany. Although a fundamental reorientation of the German European policy is currently unlikely, it is not inconceivable in the long run. The EU has survived many crises over time but none of them came from Germany. The EU’s current crisis has the symptoms of a broader crisis of regional and international multilateralism (Webber, D., 2014).

Existing theories of European integration offer little purchase on the problems facing the European Union today, debates Erik Jones³⁰ during the Brexit period (Jones, E., 2018). New theories of disintegration are emerging, but they remain disjointed. The purpose of Jones’s research is to suggest *an overarching theoretical framework* which structures the existing literature and suggests new areas for research. Jones’s research explains how integration and disintegration interact at different levels of aggregation.

According to Ben Rosamond, the current „perfect storm“ of European crises proves that the EU suffers from severe tensions that limit the key integration gains of the past seven decades³¹ (Rosamond, B., 2019). Existential threats to the EU have provoked the creation of „disintegration“ theories which lag temporally behind real world developments. He argues that *any attempt to theorise integration should be capable of theorising disintegration as well* but recent EU studies skip the analysis of integration, developing sub-literatures presuming institutional and systemic resilience. Thus Rosamond formulates three main ideas:

²⁹ Webber, D. (2014), How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. *European Journal of International Relations*, 20(2), 341-365.

³⁰ Jones, E. (2018), Towards a theory of disintegration. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 440-451.

³¹ Rosamond, B. (2019), Theorising the EU in crisis: De-Europeanisation as disintegration. *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, 9(1), 31-44.

- any return to the analysis of integration/disintegration is risky, because of the fallacy to project future probabilities from past experience.
- earlier neo-functionalist theory developed quite sophisticated accounts of disintegration, which illustrate the importance of political economy and sociological dynamics in European integration.
- extant scholarly knowledge on the EU may inhibit the development of robust policy understanding of potentially disintegrative dynamics.

In 2014 Hans Vollaard argued that the probability of EU disintegration has been prominently on the public agenda while most of the EU studies neglected this probability in the pre-Brexit times³² (Vollaard, H., 2014). His article from 2014 looks for a theoretical starting point to conceptualize and explain European disintegration. Vollaard didn't stop his interest in the issue and a few years later published a book on European disintegration³³ trying to explain this concept and process using the theories of European integration, international politics, comparative federalism, optimum currency areas and imperial decline (Vollaard, H., 2018). Some of these theories suffer from a state bias; others are too narrowly focused to explain the complex process of disintegration while third ones fail to interconnect coherently the variety of disintegrative factors. The theoretical framework of Bartolini³⁴ (Bartolini, S., 2005) is accepted by Vollaard as the most promising basis for explanation of European disintegration as it avoids the above-mentioned problems and shows that Eurosceptic dissatisfaction induces partial exits of the EU due to the Union's weak lockin power and the lack of proper full exit options. Confusion and contradictions are rife in the evolution of the EU and predictions range from full-scale federalisation to complete collapse. Theories should catch structural dynamics, crucial factors and actors in European disintegration, but unfortunately there had not yet been much theorising on it, notices Vollaard. To fill this gap he wrote the book „*European disintegration: A search for explanations*“ providing a thorough analysis of European disintegration conceptualised by testable statements within the broad theory frameworks of:

- **Neo-functionalism.** „Spill-overs“ from one policy area to another are the basis of the neo-functionalist explanation of regional integration. Spill-overs bring shifts in expectations, activities and loyalties towards the new regional political community in which member states become increasingly locked-in, making disintegration unlikely. Neo-functionalists explain potential disintegrative forces with the concept of „spill-back“ which refers to a situation in which previous commitments are no longer met or applied. A list of background variables of integration could help in explaining disintegration, particularly in comparison with other forms of international

³² Vollaard, H. (2014), Explaining European Disintegration. *JCMS: Journal of common market studies*, 52(5), 1142-1159.

³³ Vollaard, H. (2018), *European disintegration: A search for explanations*. Springer.

³⁴ Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe: Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*. OUP Oxford.

regional integration. The interconnections between these time and place-specific variables are however unclear. Also the process and the outcome of disintegration cannot necessarily be defined as integration in reverse³⁵. The mixed results of the empirical analysis of neo-functionalism ideas suggest that there might be some corresponding increase in the likelihood that the EU could disintegrate (Schmitter, P. C., Lefkofridi, Z., 2016).

- **Realism and intergovernmentalism.** Neo-realist and liberal-intergovernmentalist theories explain international cooperation as a result of: the international distribution of powers among countries seeking security or their desire for international economic interdependence according to principles, norms, rules, and procedures at the will of domestic actors. The application of these theories to EU disintegration is problematic because they assume that the EU will simply fall apart into its constituent states without explaining why its member states will exit and become independent territorial states again after they have participated in a common governance network. With their exclusive focus on security and economy, they fail to explain the multi-causal nature of the disintegration process.
- **Federalism.** Every federal system is characterised by a mix of common rules and own rules of its members. Comparative federalism studies the sustainability and failures of federal systems and the potential secession of individual member states. The sustainability or failures of federal systems depend on many factors: the presence of external security threats; shared economic interests; cultural similarities (or differences); ideological commitments to the federal division of powers etc. Comparative federalism however doesn't explain the relative importance of these factors and how they are interconnected during the disintegration process; it only provides a checklist indicating the likelihood of disintegration. Similar criticism is addressed to federalist explanations of secessions of individual states which also suffer from a solid base. Notwithstanding the criticisms, comparative federalism provides useful elements in the pursuit of a convincing explanation of EU disintegration.
- **Comparative imperialism.** Comparative analysis of failed empires of the past could provide a useful insight into the EU disintegration, if we assume that the Union sufficiently resembles an ideal empire, because of its unequal and asymmetric „centre-peripheries“ relationships in a radial pattern, ranging from the Eurozone, member states with opt-outs, candidates and neighbouring countries. The export of rules via the enlargement and neighbourhood policies shows the EU's expansive nature, making its boundaries unstable. Similar to past empires, the byzantine EU centre exerts control over the foreign and domestic politics of its peripheries. Analogy between disintegrated past empires and the EU can be done but the problem here is that the available data about

³⁵ Schmitter, P. C., & Lefkofridi, Z. (2016), Neo-functionalism as a theory of disintegration. *Chinese political science review*, 1(1), 1-29.

the past empires often provides lists of disintegrative factors without revealing the exact way and extent to which they are interconnected in the disintegration process.

- ***International liberalisation, globalisation and cosmopolitanism.*** Contemporary advanced transport and communication technologies combined with all-sectors constant liberalisation stemming from the EU integration and economic globalisation trends reduced travel costs and all types of exit costs for the EU businesses and physical persons. The combination of decreased im-permeability and exit possibilities (decreased exit/entry costs), dissatisfaction by some member (and third) states and low levels of national loyalty, resulted in increased interest to rich regions. Perceived as threats by the rising nationalistic movements these new European and global trends reshaped the existing coalitions of EU member states. That's how rising euro-pessimism and discontent with the EU's external deconsolidation gradually opened the door for appeals for the restoration of national identities and national solidarity (within the EU member states) which contradicts to international liberalisation, globalisation and cosmopolitanism trends. The fact that similar processes are evident also in other parts of the world shouldn't be emollient for the Union pretending to be most developed integration community on the globe.

Therefore a proper explanation of EU disintegration should take into account the multi-dimensional nature of the EU and the presence and interdependence of both disintegrative and integrative forces. Besides any static checklist of factors, it's important to find out the mechanisms driving the processes of disintegration. The mechanisms of exit, voice, and loyalty explains the will of member states for partial or full withdrawal from the EU. The mutual dependence between external consolidation and internal construction explains disintegration at systemic level.

Four scenarios for the development of disintegration in the EU are highly possible according to Vollard (Vollaard, H., 2018): (1) disintegration may continue due to the lack of better alternatives and limited voice options; (2) the EU's weak external consolidation (for example consolidation on further enlargement) may constrain its internal construction; (3) the external deconsolidation of member states may increase dissatisfaction; (4) with low loyalty, limited voice opportunities, and available exit options, member states may make their way to the direction of full exit from the EU. In the absence of better external alternatives, dissatisfied actors will opt for partial withdrawals.

Member states' dissatisfaction stemming from different decisions at EU level³⁶ (Radoykova, G., 2017) may not necessarily result in exit of a certain country from the EU. The thesis of Vollaard is that full withdrawal will only happen if compensation for member states' external consolidation, EU loyalty,

³⁶ Radoykova, G. (2017), TOWARDS A MORE ACCOUNTABLE EU. MISSION POSSIBLE?. *Modelling the New Europe. An On-line Journal*, (23), 95-107.

voice opportunities within the EU, and exit costs are low, and viable national or international exit options are available (Vollaard, 2018). If these conditions are not met, member states will seek for partial exits – they will be less willing to transform powers and competences to the EU, they will insist on smaller Union budgets and smaller national contributions to these budgets, they will be less willing to adopt the EU legislation and standards, etc. In spite of Brexit, and even because of it, the EU institutions and the leaders of some of the (biggest) member states demonstrate unity whenever the occasion allows it. Moreover immediate and huge disintegration processes are unlikely to start in the EU in the recent years because of the lack of available much better alternatives for the EU member states. There is an ocean dividing (geographically and recently politically) the EU from its transatlantic partner – the USA, China is economically speeding up but even though being a major trade partner of the EU still remains politically and culturally distant from the EU values, and the time still hasn't come for strengthening the other logical axis of possible integration – the Eurasian one, represented by the idea of creating a real common economic space from Lisbon to Vladivostok.

External consolidation of the EU had been historically postponed by different events (such as the refusal of the UK's entry in the 1960-s) while internal construction of the (then) European communities proceeded. Integration in Western Europe proceeded since the lack of better alternatives and coalitions between the biggest member states had the strongest voice. The prospect of each further enlargement periodically re-ordered existing coalitions, reshaped the EU budget structure, re-distributed the seats (the number of votes) of the member states in the European parliament, provoked diverse societal reactions among different citizens groups but never brought to real disintegration and exit of a member state from the Union. All these processes however shaped an internal construction limited by too many interdependencies and few instruments for: educating loyalty to the EU (in the member states' societies), executing clear institutional powers and voice, compliance assurance in all fields and its' effective verification, boundaries control, etc. That's how the EU's weak external consolidation that lasted for several decades practically confined its internal construction. In this situation the continuing existence of the EU for a long period of time could be explained mainly with its relative attractiveness rather than with its locking-in capacity. Its relative attractiveness seems to be weakening in recent times – after 2020 only the small Western Balkan economies are still insisting to enter the EU while bigger and economically stronger states such as Turkey no more declare such a desire.

Conclusions

Different ideas of collaboration, cooperation and integration developed on the European territory over time, all of them leading to controversial societal reactions and economic and political results. Oftenly debates concomitant geographical widening or voluntary deepening of integration between the

participating countries have been focused on the costs and benefits stemming from them. Periods of „euro-euphoria“ had been periodically replaced by times of „euro-pessimism“ and vice versa to give way of occasional appeals for denials of further integration. A proper explanation of EU disintegration should take into account the multi-dimensional nature of the EU and the presence and interdependence of both disintegrative and integrative forces. Besides any static checklist of factors, it's important to find out the mechanisms driving the processes of disintegration. The mechanisms of exit, voice and loyalty explain the will of member states for partial or full withdrawal from the EU. The mutual dependence between external consolidation and internal construction explains disintegration at systemic level. In spite of Brexit, and even because of it, the EU institutions and member states demonstrate unity whenever the occasion allows it. Moreover *immediate and huge disintegration processes are unlikely to start in the EU in the recent years because of the lack of available much better alternatives for the EU member states*: there is an ocean dividing (geographically and recently politically) the EU from its transatlantic partner - the USA, China is economically speeding up but even though being a major trade partner of the EU still remains politically and culturally distant from the EU values, and the time still hasn't come for strengthening the other logical axis of possible integration – the Eurasian one, represented by the idea of creating a real common economic space from Lisbon to Vladivostok.

Bibliography

1. Amalrik, A. (1970), *Will the Soviet Union Survive Until 1984?*. New York: Harper & Row. available online: <https://www2.stetson.edu/~psteeves/classes/amalrik1.html>; <https://www2.stetson.edu/~psteeves/classes/amalrik2.html>
2. Baines, D., Brewer, S., & Kay, A. (2020), Political, process and programme failures in the Brexit fiasco: exploring the role of policy deception. *Journal of European Public Policy*, 27(5), 742-760.
3. Baldwin, R. E. (1994), *Towards an integrated Europe* (Vol. 25, No. 234). London: Centre for Economic Policy Research, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdocdownload?doi=10.1.1.114.1928&rep=rep1&type=pdf>
4. Banaji, S. (2020), A Review of Victor Seidler's Making Sense of Brexit: Democracy, Brexit and Post-Truth Politics (2018, Policy Press). *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 1-7.
5. Bartolini, S. (2005), *Restructuring Europe: Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*. OUP Oxford.
6. Breinlich, H., Leromain, E., Novy, D., & Sampson, T. (2020), Voting with their money: Brexit and outward investment by UK firms. *European Economic Review*, 124, 103400, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292120300325>
7. Broadman, H. G. (Ed.). (2006), *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*. The World Bank.
8. Consolidated version of the Treaty on European Union - TITLE I: COMMON PROVISIONS - Article 1 (ex Article 1 TEU), *OJ C 115*, 9.5.2008, p. 16, http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/art_1/oj

9. Delors, J. (2004), *Mémoires*, Paris.
10. Dinan, D. (2005), *Ever closer union: an introduction to European integration*. Palgrave Macmillan.
11. Dyson, K., & Sepos, A. (Eds.). (2010), *Which Europe?: the politics of differentiated integration*. Springer.
12. Graziano, A. G., Handley, K., & Limão, N. (2020, May), Brexit Uncertainty: Trade Externalities beyond Europe. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 110, pp. 552-56)., <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pandp.20201021>
13. Hassner, P. (1990), Europe beyond partition and unity: disintegration or reconstitution?. *International Affairs*, 66(3), 461-475.
14. Hayward, J., & Wurzel, R. (Eds.). (2012), *European disunion: between sovereignty and solidarity*. Springer.
15. Heinkelmann-Wild, T., Kriegmair, L., Rittberger, B., & Zangl, B. (2020), Divided they fail: The politics of wedge issues and Brexit. *Journal of European Public Policy*, 27(5), 723-741, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2019.1683058>
16. Hobolt, S., Leeper, T. J., & Tilley, J. (2020), Divided by the vote: affective polarization in the wake of the Brexit referendum. *British Journal of Political Science*, <http://eprints.lse.ac.uk/103485/>
17. Jones, E. (2018), Towards a theory of disintegration. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 440-451.
18. Karp, J. A., & Bowler, S. (2006), Broadening and deepening or broadening versus deepening: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans'. *European Journal of Political Research*, 45(3), 369-390.
19. Laursen, F. (Ed.). (2012), *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Springer.
20. Linn, J.F. (2004), Economic (Dis)Integration Matters: The Soviet Collapse Revisited. Paper for a conference on „Transition in the CIS: Achievements and Challenges“, the Academy for National Economy, Moscow, September 13-14, 2004
21. Ludlow, N. P. (2006), *The European Community and the crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist challenge* (pp. 174-98). London: Routledge.
22. McGrattan, E. R., & Waddle, A. (2020), The impact of Brexit on foreign investment and production. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 12(1), 76-103., <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/mac.20170399>
23. Nugent, N., Egan, M., & Paterson, W. E. (Eds.). (2010), *Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant*. Palgrave Macmillan.
24. Radoykova, G. (2017), Towards a more accountable EU. Mission possible?. *Modelling the New Europe. An On-line Journal*, (23), 95-107.
25. Richardson, J., & Rittberger, B. (2020), Brexit: simply an omnishambles or a major policy fiasco?, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2020.1736131>
26. Rosamond, B. (2019), Theorising the EU in crisis: De-Europeanisation as disintegration. *Global Discourse: An interdisciplinary journal of current affairs*, 9(1), 31-44.
27. Schimmelfenning, F. / Sedelmeier, U. (2002), „Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research“, *Journal of European Public Policy*, 9(4), pp. 500-528,

- p. 500., <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/People/Publications/Enlargement/Theorizing.pdf>
28. Schmitter, P. C., & Lefkofridi, Z. (2016), Neo-functionalism as a theory of disintegration. *Chinese political science review*, 1(1), 1-29.
 29. Schramm, L. (2019), European disintegration: a new feature of EU politics, *College of Europe Policy Brief*, May 2019
 30. Simeonov, K. (2015), EU capital markets initiatives for better financing SMEs. *Modelling the New Europe. An On-line Journal*, (16), 43-67.
 31. Simeonov, K. D. (2018 a), The future of the Economic and Monetary Union to 2025 and beyond: the need for convergence. *European View*, 17(2), 116-125.
 32. Simeonov, K.D. (2018 b), Which is the 6th Eurozone scenario?. *Journal Diplomacy*, 20/2018, 214-330.
 33. The Economist, 12th February 2004, The return of Jacques Delors: the gloom of a much-lauded ex-president of the European Commission, available online at: <https://www.economist.com/europe/2004/02/12/the-return-of-jacques-delors#footnote1>
 34. Umbach, G., & Hofmann, A. (2009), Towards a theoretical link between EU widening and deepening. In: EU - CONSENT Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network, http://aei.pitt.edu/33151/1/umbach._gaby.pdf
 35. Urwin, D. W. (2014), *The community of Europe: A history of European integration since 1945*. Routledge.
 36. Vollaard, H. (2014), Explaining European Disintegration. *JCMS: Journal of common market studies*, 52(5), 1142-1159.
 37. Vollaard, H. (2018), *European disintegration: A search for explanations*. Springer.
 38. Vollaard, H. (2018), *European disintegration: A search for explanations*. Springer.
 39. Webber, D. (2014), How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. *European Journal of International Relations*, 20(2), 341-365.

IS DEMOCRACY THE ONLY „GAME IN TOWN“ IN POST-TRUTH EUROPE?

Asst. prof. Lyubomir Stefanov, PhD

New Bulgarian University, Sofia

Abstract:

Just a decade ago democracy was the sine qua non of the EU. Combined with rule of law and market economy it stood for the quintessence of the Union. However, post-truth politics struck recently the so-called democratic Euro-Atlantic community and everything changed literally overnight. People started wondering, especially in the aftermath of the economic crisis from 2008 whether their leaders and elites are underperforming or just collaborating to become richer by stealing from the states they govern. State-capture of unseen kind became the word of the day of numerous post-truth apologetics. Populism marched relentlessly across Europe, while authoritarianism and strong non-democratic leadership suddenly looked competitive to the long-deliberating and tolerant democracy.

So, the question in mind is as following: is democracy just going through a period of self-actualisation and rediscovery of its virtues or it has become redundant in the eyes of the majority of the Europeans? Through broad and general comparative analysis, the paper will attempt to contribute to the ongoing debate of what is the nature of the crisis in the representative government model of modern-day democracy across Europe. By outlining some features in the existing models, it will give a perspective to the possible developments in the near future.

Key words: Democracy, representative government, rule of law, elections, justice

It could not have been more convenient for the purpose of this paper that the world and in particular Europe are currently going through such a devastating crisis caused by a medical virus. For one might argue that it is not just a respiratory infection but a disease that engulfs the world as we know it – socially, economically and politically. And of course, such a statement is not far away from reality. It appeared that the implications and the consequences for the virus-stricken world overcome even the wildest of fantasies.

Social distancing, i.e. the only true method for prevention of spreading/catching the virus known to the science so far, is appearing to be both inspirational and destructive. But above all it seems to cause a stir in all of the principles upon

which the concept of modern liberal representative democracy is built on. This in turn opens the door to future political experiments which gladly will take centre stage once the rules and regulations of democracy are all but gone. These will most likely take the form of somewhat authoritarian dictatorships or demagogue-populist semi-republicanism. Either ways the political sightseeing on the both sides of the Atlantic will not be the same in the near future.

However, there is still hope. Regardless the timing of the vaccine discovery or some medicine breakthrough in the fight against the new virus, societies might become more cohesive and integrated in the pursuit of the common goal, which will probably become the word of the next few years – recovery. Apparently, there is no rolling back method which magically will return the world to the previously somehow fragile state of equilibrium. That is not necessary by the way for now we might have another goal far more ambitious and realistic – make the world a really better place. Let's reinvent democracy for a starter.

Following its undisputed rise after the downfall of Soviet-bred communist regimes in Central and Eastern Europe it looked like the world has only one direction to follow – to the end of history and eternal prosperity (Fukuyama, 2006). Shorty, it was demonstrated to the Europeans at least, that it was not meant to be. First Yugoslavia and then the ripples of its demise in Kosovo and Macedonia shocked the EU. Most disturbing was the fact that despite all proclamations for belongingness to the coveted European civilization from the involved parties they turned a blind eye to the appeals of the EU for ceasefire and peaceful negotiations for settling their records with brutal force and unseen bloodsheds and massacres. Still the Union kept on repeating that accession to its ranks would have prevented the atrocities as it is well known that democracies do not wage wars against one another. The fact is that they do, though not that often.

Then came the first wave of enlargement of the EU in 2004. The Big Bang was a controversy from its construction as the membership of two of the negotiating countries – Bulgaria and Romania were put on hold for another three years. This unprecedented move together with all of the surrounding ambiguities in the so-called post-accession monitoring procedures installed some serious doubts in the newcomers to the Union. All of them took the note that regardless what they've been told or assured during private meetings what mattered at the end of the day was the opinion not of diplomats but of the general publics in the respective host countries. In fact, it was the good will of the political parties holding office across the EU on their behalf that shaped the process for they bore more responsibility for their own and then for newcomers. And are still doing it today.

Soon afterwards the new member states discovered how to take the best out of their new status and started learning swiftly how to skip if not avoid at all the responsibilities that come along together that way. Some did it more successfully than others. Learning successful bargaining became the most popular skill across Central and Eastern Europe. Conditionality on the other

hand was not completely exhausted as a transforming tool on behalf of the EU. Still, the role model for the newcomers was, of course, Greece, for its decades of mimicking reforms and economic prosperity on the back of the hole Union.

Being for long time counted in the ranks of West more out of pure sentiment for its ancient and glorious past rather its economic and political performance, Greece was demonstrating nothing but how to enjoy a prosperous life in EU, without paying much attention to its rules and regulations. Yes, it took part in all of the official meetings and discussions along the process of inviting new members to the club but only for its own goals and good. It is true that the negotiation process of accession was based on the quintessential set of rules set upon the Maastricht and Copenhagen principles. However, one still wonders today what EU would have looked like if those rules were at play when the Union expanded in 1982 and 1986? Were Greece, Portugal and Spain prepared at the time? Highly unlikely. But standards change overtime and not always for good.

The goal to spread democracy across Europe worked for a while but when the World Trade centre twin towers went down in 2001 that ambitious plan needed quick rethinking. So, the new applicants to the club of prosperity and welfare needed to demonstrate not that much of a humble and righteous behaviour rather readiness and commitment to fight the new common enemy – the global terrorism. The most convincing evidence being that each of the new EU members became NATO enlisted first. The goal justified the means, especially when Uncle Sam said so.

That politics of compromising with democratic principles and economic stability continued when the immigrants from Asia and Africa started their push to Europe. Being for long in need of an actually working protocols and measures regarding migrants, emigrants and immigrants from around the world the EU simply failed to cope with the pressure. For almost a decade each and every wave of people either fleeing from terror or looking for better life in Europe splashes against a wall of sophisticated ignorance and hardly hidden sense of superiority. Europe is a homeland for its members regardless their deficits for they declared ardent belongingness to its credo and civilizational identity. All those in need from outside are of secondary if of importance at all for they are not „us“. Our home, our rules, our walls. The paradigm of the democratic Open society prophesied by Popper enshrined in the core of EU by the free movement of people, stock, goods and capital was no more.

Was democracy a victim of its own success?

Well, that might be the case, especially if one looks into the story of the Hungarian prime-minister-Victor Orban. In a decade the once young man who studied in Oxford with scholarship from the foundation of another popular individual of Hungarian origin – George Soros turned not just against his sponsor, he turned seemingly against everything that the transition to democracy was all about. While taking willingly the public funds support from the EU Orban openly criticised the Union for its policies regarding immigration, freedom of speech, rule of law, human rights, the institutional framework and above all, cohesion

and further integration. Even more, Hungary openly defended Russia when the latter was sanctioned for annexing Crimea and later invading Eastern Ukraine.

Unsurprisingly, Orbán and his party Fidesz, which run the country during the past decade were continuously criticised by the EU and its respective institutions for excessive infringement of its directives and regulatory framework. Orbán counter attacked his critiques by stating openly that Europe will be saved by the newcomers for it lost its identity – a remark which struck accord with many Europeans as well, especially in the aftermath of the string of terrorist attacks in France, Spain, Germany, Belgium and the UK. The Syrian refugee crisis was the last straw in that controversial behaviour, but it was not until Orbán publicly attacked the then president of the EU Commission and fellow EPP member, Jean-Claude Juncker that things turned sour. The EPP decided to freeze the membership of Fidesz and is still mulling over the idea whether to terminate it or just keep it in the fridge. Either way it is a situation considered as a win-win one for Orbán for he only gains popularity across Europe both amongst far-right fellow formations like Marine Le Pen's Rassemblement National or Matteo Salvini's Lega Nord as well as within the Visegrad club. For the illiberal democracy openly sold by Orbán looks far more tempting to former communist states than the responsibility laden liberal one defined by the rule of law, transparent market economy and human rights. Nationalism became the trade mark of Orbán's surge for rectifying the injustices done to his country in the first two decades of transition to liberal democracy.

Remarkably he said in a speech in 2014 that *„a democracy is not necessarily liberal. Just because something is not liberal, it still can be a democracy. Moreover, it could be and needed to be expressed, that probably societies founded upon the principle of the liberal way to organize a state will not be able to sustain their world-competitiveness in the following years, and more likely they will suffer a setback, unless they will be able to substantially reform themselves* (<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orban-s-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> last accessed on April 12th, 2020)“ The new social order should be based on the principle of national sovereignty, economic equality and state reform under the values of Christianity, freedom and human rights. The new credo goes further that way instructing the respective *„political leadership to harmonize relationship between the interests and achievement of individuals – that needs to be acknowledged – with interests and achievements of the community, and the nation. Meaning, that Hungarian nation is not a simple sum of individuals, but a community that needs to be organized, strengthened and developed, and in this sense, the new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc. But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead* (ibid.)“.

One might be excused for mistaking it with something copied from a Soviet communist textbook on running the state and society under one-party dictatorship.

However, striking the Hungarian case is it is not the only one and definitely not an exempt. All of the abovementioned members of the Visegrad group-

Poland, Czech Republic and Slovakia are contributing gladly to the topic. Bulgaria, Romania, Italy, Austria and Spain are also showing signs of not just disenchantment with democracy but even ready to test something bordering closely the Hungarian scenario. Even France and Germany are struggling with far-right nationalist surge and populism. It is hardly a coincidence. Especially when having an eye on what is going on across the Atlantic.

The common denominator between the rise of Donald J. Trump and his European counterparts is the general failure of the establishment, or much more precise of the elites of various nature, but mainly political to meet their responsibilities and deliver what is expected of them. Which is leadership in turbulent times like the ones after the global economic crisis of 2008, awareness for the major social problems and decisiveness for tackling them and on top of that role modelling for appropriate behaviour ranging from the model of the car one drives to the word choice in the public communication. Failing to perform their duties was considered and is considered a treason by the general public. A betrayal mainly out of private interest to private interests.

The conspiracy goes that all politicians are no different for they have common interest which is to remain in power as long as possible. The truth is that they must be alike in order to understand the very fabric of the society they govern in order to provide the policies which will do whatever that society needs to function and prosper. That is why regardless of personal political affiliation or membership politicians from around the spectre in modern liberal representative democracies must be open to hear from their opponents for democratic societies have many voices and various interests. But when continuously failing to demonstrate decent behaviour with eyes on the public good under the rule of law, politicians deservedly become suspects of wrong-doing and foul play, namely state-capture.

And that is mainly due to the fact that the general public is convinced that the elites stole what was belonging to everyone – the power to determine the course of the polity through elections. Conspiring against the people on a large scale with other politicians from around the world or with homegrown capitalist or with huge economic multinationals, national governments stole or sold the country's institutions. That is why every ardent and vocal critique of the old establishment was given a speed train ticket to the focus of the public interest whenever pointing a finger at the 1 % who own the 99 % of the economy. And that in turn produces, of course with a little push from the likes of Cambridge Analytica, Google and Facebook, national saviours who storm the elections in one go on the promise to make the respective country great again and save the commoners from the oppression.

Ironically, as Levitsky and Ziblatt famously wrote, today democracies do not die with tanks on the streets as it was the story not so long ago. These days *„constitutions and other nominally democratic institutions remain in place. People still vote. Elected autocrats maintain a veneer of democracy while eviscerating its substance. This is how most democracies die today: slowly, in barely visible steps“* (2018-21). It is true that these days the Winter palace is stormed by no bloodlust

mobs, nor is the Reichstag in flames but people from all over Europe are looking for savours who threaten to change the very core of the democratic political process established in the aftermath of the Second Great War. Referring to no other authority but God's and nation's these self-proclaimed patriots oversimplify the whole nature of the political contest between ideas and interests framing it instead as a struggle between two ultimately homogeneous and „antagonistic social camps, „the pure people“ versus „the corrupt elite“, arguing that politics „should be an expression of the *volontü gүнүrale* (general will) of the people“. (Mudde and Kaltwasser, 2017-6)

Once considered a fundamental achievement of modern liberal democracy – tolerance of different opinions and opposition, now it is under severe pursuit if not threat. Illiberal post-truth democracy does not guarantee its opponents any room for disagreement and immediately jumps over it whenever something or someone expresses or takes different from the official viewpoint. That partisanship which Hume was scared long time ago will dismember the very fabric of the common good is back in action but now as a threat against democracy. For the opponents are no more treated like counterparts rather like enemies. The political process as a whole became warfare in the post-truth politics.

Denying the independent or other-minded individuals or groups the very right to argue for their positions openly actually undermines the core of liberalism which is vested in the undeniable right of free will and free choice. Blaming someone who expresses thoughts that are not convenient or challenging the government was a practice inherent to totalitarian regimes and yet, they become norm of the day in so called democratic world led by the example of the USA. Never before has the world seen such scorn and animosity towards political opponents as demonstrated by Trump and his presidential campaign. „Fake“ became its slogan and trade mark, a tool which was used randomly in defeating opponents and allies alike. The real world was brought to light and clashed against the safe haven of the establishment at the Foggy bottom in Washington, D.C. The consequences could have hardly been more devastating and long-resonating across the democratic societies.

A wave of home-grown Trumps surged to prominence seeking their own version of his success, still in different environment. Most of them failed but the tide of populism both left and right one swept Europe. Barely overnight, speaking in processual terms, the Age of reason and the Enlightenment were undone by prophets of the national spirit – *Volksgeist*, which was declared once again the ultimate principle. Common good and free will transformed into national welfare and strong community in the speech of those who declared democracy if not void than at least exhausted. The prime of their critiques was that democracy and its elites failed to deliver to everyone but some, thus defaulting itself and proving incapable of bringing prosperity and wellbeing to all members of the society. Of course, its principles fell victim to that zealous attack for democracy was blamed of imposing unnatural principles of equality, tolerance, political correctness and false truths.

One has just to recall the campaign across Europe during the ratification of the so-called „Istanbul convention“, which demanded for more transparency and control over domestic violence against women and children. It was met with string of protests in many Central and Eastern European countries which in some of the cases-Hungary, declared it an open violation and infringement of their national identity and civilizational values, namely Christian ones. That rediscovered religious zeal comes as no surprise given the efforts which Russia invests across Eastern Europe to promote the idea that Christianity will bridge the gap between itself and old Europe, and moreover Christianity is what differentiates civilized Europe from the rest of the world.

Unfortunately, in post-truth Europe those appeals struck accord with plenty newly self-declared national saviours who embraced religion and nationalism as their new political *modus operandi* both at home and abroad. So next to the political warfare imported overseas Europe became invested with religious fundamentalism which threatens to take over even the moderates. For religion became a mandatory part of the public discourse as identification factor and its open challenging automatically is associated with national betrayal and „otherness“. Laicism, not so long ago considered as a norm for the general public when concerning its public matters is now increasingly becoming a sign of individualism, i.e. something differing from the community, not good and sanctioned by it. The end result is a process of transformation of the society into a homogenous faceless mass that is no different to the atomized, flat class-society under communism.

How can Europe save democracy? There is always the paradox since the time of J. S. Mill and the Founding Fathers that „constitutional liberalism is about the limitation of power; democracy is about its accumulation and use“. (Zakaria, 2007-354). By demanding more form, itself and delivering more to its citizens democratic governments across the continents must prove that they are aware of their faults and willing to overcome the deficit of public trust by limiting themselves in order to deliver more to a broader public. Endless bragging about how bright, civilized and successful, free of discriminations place EU is in the past decades led only to a growing number of people willing to come to it and to the resulting discontent of those living already there by the inconsistency of that narrative. For EU was not a happy place, rather it was a multi-layer limited responsibility entity which cared more for its image than for the actual prosperity of the citizens who lived inside it. Or at least this was the impression for many Europeans who started doubting the Union and its core political and economic principles especially after 2008 and more recently highlighted by the Greek debt drama. The perception, especially among the newcomers that the EU is not exactly a union between equals is vividly demonstrated by the Schengen area agreement and the Eurozone as the most striking examples.

„Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives“ (Schmitter and Karl, 1991-76). That is where EU and its member states should focus their

efforts – amending the relationship with citizens, restoring the feeling of trust and common sense, rebuilding the understanding that Europe is a far better place in result of denouncing nationalism not fostering it under any form. For the memory of the Second World War still lives and we all know where the path of national superiority, independence and pride leads regardless its newly sophisticated rhetoric, rediscovered identity and precious values.

Only through transparency and accountability can the democratic order reinstate the belief in its potency and discourse. The failure to do so will open the door to various forms of political experiments on the basis of authoritarianism and even totalitarianism. For if democratic institutions remain incapable of protecting, delivering and maintaining reasonable social prosperity new political favourites, new people's tribunes will take it over overnight on the promise that they are actually saving it and restoring its former glory. Once in power they will attempt an attack on the judiciary power. For if they might control over parliaments, they still remain subjects of legal norms, which they either despise or frame as not just. Forging new legislative framework that amends injustices and pretends to clean the judiciary and prosecution of corruption while actually subduing it to the executive power is a trade mark move of each and every wannabe authoritarian ruler. And there are plenty of those attempting within the EU.

„Without robust norms, constitutional checks and balances do not serve as the bulwarks of democracy we imagine them to be. Instead, institutions become political weapons, wielded forcefully by those who control them against those who do not. This is how elected autocrats subvert democracy – packing and „weaponizing“ the courts and other neutral agencies, buying off the media and the private sector (or bullying them into silence), and rewriting the rules of politics to permanently disadvantage their rivals. The tragic paradox of the electoral route to authoritarianism is that democracy's enemies use the very institutions of democracy – gradually, subtly, and even legally-to kill it“ (Levitsky and Ziblatt, 2018-27).

Insightful writing though not too surprising given the fact that those who actually threaten to kill democracy are easily recognized before doing so by their open and true admiration for non-democratic regimes. Russia and China are the favourites sources for borrowing practices to save democracy. The competitive authoritarianism which those countries export is not attacking the political paradigm of democracy directly instead gradually undermining its biggest accomplishments and core principles. By doing so they attempt to demonstrate that democracy is a weak political regime which is incapable of delivering freedom and security for all but just a chosen few. Their advice to those willing to listen is: reduce liberty and individual rights and freedoms to be able to become a success as a nation and country. Unfortunately for Russia and China, significant parts of Europe have already been through variations of their prospective success and millions of citizens do remember very well where this path leads to.

The answer to the initial question posed in the beginning could have been shorter. But it deserves reminding all of us through what we have been in order to understand the contemporary challenges we are facing. Democracy

will survive and thrive not because it is the best political formula or there are no lucrative alternatives, at least form outside and faraway. Democracy in Europe will outlive and this current outburst on militant populism as it had done with its previous waves. It will come stronger, immune for the time being but still vulnerable for its inherent weakness is its core strength – tolerance for variety and guarantees for political representation. The most fundamental lesson learned from the crisis should be that there is no universal recipe for how to construct, apply and maintain a successful democratic political system for every case is a unique mixture of national culture, socio-political and economic specifics, historical discourses and above all different individuals with different perceptions. Democracy, unlike totalitarianism resides within variety, competition and liberty not fear, coercion and imposed equality.

References:

1. Fukuyama, F., *The end of history and the last man*. Simon and Schuster, New York 2006.
2. Levitsky, S. and Ziblatt, D., *How Democracies Die*, Crown Publishing, New York, 2018.
3. Mudde, C. and Kaltwasser, C.R., *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press 2017.
4. Schmitter. P.C. and Karl T. L., *What Democracy Is ... and Is Not*, *Journal of Democracy*, Volume 2, Number 3, Summer 1991, pp. 75-88.
5. Zakaria, F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W. W. Norton & Company, New York, 2007.

ЕФЕКТЪТ ОТ НАПУСКАНЕТО НА ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО ЗА СЪВЕТА НА ЕС: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПОСЛЕДСТВИЯ

Димитър Лулков

Wilfried Martens Centre for European Studies

Резюме

На 31 януари 2020 г. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия официално напусна Европейския съюз и неговите представителни вече не са част от процеса на вземане на решения в рамките на европейските институции. Настоящият доклад анализира очаквания ефект от напускането на Обединеното кралство върху функционирането на Съвета на Европейския съюз, както и евентуалните последици относно вътрешната динамика при гласуване в институцията. Големите държави членки се очаква да бъдат „печеливши“ от тази промяна, след като тяхната относителна тежест при гласуване ще нарасне при процедури за вземане на решение с квалифицирано мнозинство. Оттеглянето на Обединеното кралство отбелязва и напускането на традиционно най-опозиционно настроената държава по отношение на законодателните предложения, разгледани в Съвета на ЕС в периода 2004 г. - 2016 г. Тази промяна ще има дългосрочни последици относно изграждането на коалиции, както и отваря възможности за допълнителна европейска интеграция в определени области като бюджетни въпроси, сигурност и отбрана.

Ключови думи: Обединено кралство; Съвет на ЕС; институционален баланс; Брекзит; гласувания.

THE EFFECT OF THE UNITED KINGDOMS'S WITHDRAWAL FROM THE EUROPEAN UNION ON THE COUNCIL OF THE EU: INSTITUTIONAL AND POLITICAL CONSEQUENCES

Dimitar Lilkov

Wilfried Martens Centre for European Studies

Abstract

On 31 January 2020 the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland officially left the European Union and its representatives are no longer part of the decision-making process of the European institutions. The current report analyses the anticipated effect from the UK's departure on the functioning of the Council of the EU and the potential consequences on the internal voting dynamic and coalition-building patterns within the institution. The paper finds that the bigger member states will be the likely 'winners' from Brexit as their relative voting weight will increase during qualified majority voting procedures. The withdrawal of the UK also marks the departure of the country which has traditionally registered the most vehement opposition to legislative proposals in the Council within the decade before the 2016 Brexit referendum. This has specific long-term implications for internal coalition-building and also opens possibilities for further European integration in certain limited policy areas such as budgetary matters, as well as security and defence policy.

Key words: United Kingdom, Council of the EU, Institutional balance, Brexit, Voting.

Въведение

На 31 януари 2020 г. Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия напусна Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия. Официално ратифицираното Споразумение за оттегляне¹ очертава рамката на бъдещото партньорство между ЕС и Обединеното кралство и дава началото на преходния период, който ще продължи поне до 31 декември 2020 г. До края на този период Обединеното кралство вече няма да бъде представено в институциите, агенциите, органите и службите на Съюза, но европейското право ще

¹ Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (2019/С 384 I/01)

продължава да се прилага в Обединеното кралство до края на този период. В качеството си на трета държава то вече няма право да участва в колективните процеси на вземане на решения в ЕС.

През последните години преговорният процес относно напускането на Обединеното кралство беше белязан от ожесточени дебати по отношение на икономическите, политическите и социалните последици от т.нар. Брекзит. Под сериозен въпрос продължава да бъде бъдещото партньорство между Лондон и Брюксел, както и евентуалните промени за гражданите и икономическите субекти от двете страни на Ламанша. От съществено значение са и последиците за самите европейски институции, които от 1 февруари 2020 г. официално функционират във формат ЕС-27 и без британско представителство в тях. Настоящата статия изследва очаквания ефект от Брекзит върху Съвета на ЕС и отражението върху различните процедури на гласуване и променящи се мнозинства. Докладът разглежда изминалите гласувания на Обединеното кралство и основните тенденции при формирането на коалиции или блокиращи малцинства, така че да очертае евентуалната бъдеща динамика в самия Съвет. Текстът цели също да анализира дългосрочните институционални и политически последици в работата на европейския съзаконодател, както и да отличи евентуалния ефект върху дългосрочните политики на Европейския съюз.

Ефект върху системата на гласуване в Съвета на Европейския съюз

Съветът на ЕС взема решения на ниво министри след гласувания с обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство или с единодушие, в зависимост от разглежданите въпроси. Обикновеното мнозинство се прилага при гласувания на процедурни въпроси, свързани с вътрешната работа на институцията и изисква наличието на подкрепа от повече от половината членове на Съвета за приемането на съответното предложение.² След напускането на Обединеното кралство тази процедура ще изисква подкрепата на поне 14 от 27-те държави членки.

Промените, свързани при гласуването с квалифицирано мнозинство, са далеч по-специфичен случай и изискват прецизен анализ. Когато Съветът гласува по предложение на Европейската комисия или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, квалифицираното мнозинство (QMV) се постига при условие, че 55 % от държавите членки гласуват „за“, като тяхното население трябва да представлява най-малко 65% от общото население на ЕС.³ Същата процедура поставя условие, че за постигането на т.нар. блокиращо малцинство трябва да има наличието на поне 4 държави член-

² Чл. 238 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

³ Чл. 16 (4) от Договора за Европейския съюз (ДЕС)

ки, които да представляват най-малко 35% от населението на ЕС⁴, така че QMV да не бъде постигнато и евентуалното предложение да бъде отвърлено. При QMV въздържането от гласуване се брои като глас „против“.

Гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета на ЕС се използва за огромна част от решенията на институцията. Какво означава напускането на Обединеното кралство на практика за QMV след 1 февруари 2020 г.? По отношение на първия критерий (наличието на 55% подкрепа) промяната е логична – необходимо е поне 15 държави да гласуват „за“ във формат ЕС-27, сравнено с 16 във формат ЕС-28. Тъй като в тази хипотеза всяка държава има равно „тегло“, евентуалният положителен глас на Малта има същата формална сила като на Германия за постигането на нужната бройка подкрепа. След Брекзит всяка членка на Съвета на ЕС ще увеличи минимално своята формална тежест по отношение на първия QMV критерий и тази промяна теоретично ще направи задоволяването му по-лесно постижимо.

По-интересна е промяната по отношение на втория критерий, свързан с населението на ЕС. Считано от 1 февруари 2020 г. населението на Съюза наброява 446 милиона, което означава че ще е нужна подкрепата на страни, представляващи поне 289 милиона (65%) европейски граждани за задоволяването на допълнителния QMV критерий. Тук промяната е по-осезаема тъй като напускането на Обединеното кралство значително „сваля“ този праг, който във формат ЕС-28 беше близо 330 милиона. В тази хипотеза Малта (население близо 500 хил. души) и Германия (близо 83 милиона) вече изглеждат по съвсем друг начин по отношение на своето влияние. Настъпилата промяна може количествено да се измери и да се определи как точно ще се промени тежестта на отделните държави при гласуване. Индексът Banzhaf⁵ може да се използва тук за моделиране на тази нова динамика между държавите и да определи кои страни печелят и губят тежест след Брекзит (Kirsch 2016).

Таблица 1 показва индивидуалния дял от населението на всяка държава членка преди и след напускането на Обединеното кралство. Логично, всяка страна отбелязва ръст по отношение на абсолютния си дял от цялото население, но това не трябва да се разглежда като автоматично нарастваща тежест при гласуването. Последната редица от таблицата показва промяната в относителната тежест на всяка държава – страните с по-голямо население са облагодетелствани от новата ситуация, докато по-малките държави членки регистрират или много малка положителна промяна в своя полза, или намаляват своята относителна тежест. Германия, Франция, Италия, Испания и Полша отбелязват значително нарастване на позициите си по отношение на

⁴ Чл. 16 (4) от Договора за Европейския съюз (ДЕС)

⁵ Индексът измерва вероятността един актьор да промени крайния резултат при едно гласуване, в което участниците имат различна индивидуална тежест по време на вота.

възможността си да повлияят при изпълняването на втория QMV критерий. Всички държави с население по-малко от това на Ирландия са директни губещи от тази промяна. За Република България промяната е теоретично положителна, но на практика пренебрежителна.

Напускането на Обединеното кралство пряко влияе и върху допълнително поставеното условие в Договорите, свързано с формирането на блокиращо малцинство, което се състои от поне 4 държави, които представляват поне 35% от населението на ЕС. Това условие до някъде „предпазва“ интереса на по-малките държави, защото не позволява коалиция от трите най-големи държави да постигне процентния критерий, без да има подкрепа от поне още една четвърта страна. Чисто аритметично, Брекзит дава по-голямо значение на това правило и допълнително намалява теоретичните конфигурации от държави, които могат да се коалират успешно, за да формират блокиращо малцинство. Тенденциите при оформянето на коалиции и случаите, в които Обединеното кралство се е намирало в малцинствена позиция по време на гласуване в Съвета, са анализирани в следващата част на тази статия.

Таблица 1. Дял от населението и тежест при гласуване в Съвета на отделните държави членки преди и след Брекзит

Държава	Население (ЕС-28)	Banzhaf Индекс (ЕС-28)	Население (ЕС-27)	Banzhaf Индекс (ЕС-27)	Промяна на относителната тежест
Германия	15.90%	10.20%	18.30%	11.90%	16.60%
Франция	13.00%	8.40%	14.90%	9.90%	18.00%
Италия	12.00%	7.90%	13.70%	9.20%	17.10%
Испания	9.20%	6.20%	10.50%	7.70%	23.30%
Полша	7.50%	5.10%	8.60%	6.60%	28.80%
Румъния	3.90%	3.80%	4.50%	4.00%	5.70%
Нидерландия	3.30%	3.50%	3.80%	3.70%	5.60%
Белгия	2.20%	2.90%	2.50%	3.00%	4.00%
Гърция	2.20%	2.90%	2.50%	3.00%	3.90%
Чехия	2.10%	2.80%	2.40%	2.90%	3.70%
Португалия	2.10%	2.80%	2.40%	2.90%	3.60%
Унгария	1.90%	2.80%	2.20%	2.90%	3.40%
Швеция	1.90%	2.70%	2.20%	2.80%	3.30%
Австрия	1.70%	2.60%	1.90%	2.70%	2.70%
България	1.40%	2.50%	1.60%	2.50%	1.90%
Дания	1.10%	2.30%	1.30%	2.30%	0.80%
Финландия	1.10%	2.30%	1.20%	2.30%	0.70%

Словакия	1.10%	2.30%	1.20%	2.30%	0.60%
Ирландия	0.90%	2.20%	1.00%	2.20%	0.00%
Хърватска	0.80%	2.20%	1.00%	2.20%	-0.30%
Литва	0.60%	2.00%	0.70%	2.00%	-1.50%
Словения	0.40%	2.00%	0.50%	1.90%	-2.40%
Латвия	0.40%	2.00%	0.50%	1.90%	-2.40%
Естония	0.30%	1.90%	0.30%	1.80%	-3.20%
Кипър	0.20%	1.80%	0.20%	1.80%	-3.80%
Люксембург	0.10%	1.80%	0.10%	1.70%	-4.10%
Малта	0.10%	1.80%	0.10%	1.70%	-4.30%

Източник: Kirsch, W (2016), Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU, Centre for European Policy Studies

По отношение на гласуванията с квалифицирано мнозинство остават две специални хипотези, които също трябва да бъдат разглеждани. Определени гласувания⁶ се провеждат при формалното отсъствие на някои държави членки, като изискванията за постигане на QMV остават същите, но праговете се коригират, така че да отразят броя и общото население единствено на участващите страни в гласуването. Брекзит не променя особено динамиката тук, защото голяма част от тези гласувания традиционно не включваха Обединеното кралство, което се възползваше от договореното си право за неучастие (opt-out) в различни общи политики и продължава да е извън Шенгенското пространство.

Втората специална хипотеза е при гласуване с т.нар. „засилено квалифицирано мнозинство“⁷, когато Съветът гласува по предложение, което не е на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Тук изискването е за подкрепа от поне 72% от гласуващите държави, които да представляват поне 65% от населението на ЕС. След 1 февруари 2020 г. това ще означава, че поне 20 държави от ЕС-27 (сравнено с 21 от ЕС-28) трябва да подкрепят съответно предложението, както и да задоволят критерия за население. Това изискване напомня праговете при гласуване с квалифицирано мнозинство отпреди Договора от Лисабон и очакванията за подкрепа от над 2/3 от гласуващите държави. Поради високия праг всяка държава ще увеличи своята тежест при гласуване със засилено квалифицирано мнозинство след Брекзит, като големите държави членки ще имат сравнително предимство по отношение изпълнение и на критерия за население.

⁶ Пример за тях са специално договорените случаи за неучастие (opt-out) в конкретни политики на Европейския съюз, конкретни форми на засилено сътрудничество между определени държави членки, както и специфични въпроси, засягащи шенгенското законодателство.

⁷ Чл. 238 (2) от ДФЕС.

На последно място, Съветът на ЕС взема решения с единодушие в някои конкретни области, свързани с обща външна политика, хармонизация на данъчно законодателство, определени разпоредби в областта на правосъдието и др.⁸ Тъй като единодушието се изисква при въпроси, които държавите членки смятат за чувствителни, Брекзит отваря бъдещи перспективи по конкретни теми, които са срещали традиционната опозиция на Лондон. Тази тема ще бъде по-подробно разгледана в следващата част от настоящата статия.

Тенденции при гласуване и коалиции в Съвета на ЕС

В тази част ще се опитаме да проследим основните тенденции при гласуване на Обединеното кралство в Съвета и как напускането на британските представители може да се отрази на цялостната динамика в институцията. Интересно е да проследим поведението на страната по време на гласуванията в Съвета през десетилетието преди провеждането на референдума за членството в ЕС на 23 юни 2016 г. Сравнено с останалите страни в Съвета, Обединеното кралство се намира най-често в опозиция спрямо предложенията, поставени за гласуване. В периода 2004-2009 г. Лондон е в малцинствена позиция (вот „против“ или „въздържал се“) в 2.6% от разгледаните законодателни предложения, докато в отрязъка 2009-2015 г. този дял стига 12.3% (Hix et al. 2016:3). Таблица 2 показва разбивката на тези гласувания за всяка конкретна година.

Таблица 2: Гласуванията на Обединеното кралство в Съвета на ЕС (2004-2015)

Година	За	Против	Въздържал се	Неучастие
2004	198	1	3	0
2005	119	1	2	0
2006	198	1	2	0
2007	135	5	2	0
2008	213	3	3	0
2009	211	4	6	0
2010	96	1	11	3
2011	86	4	7	9
2012	77	7	2	2
2013	118	9	8	9
2014	156	4	5	0
2015	66	7	6	3

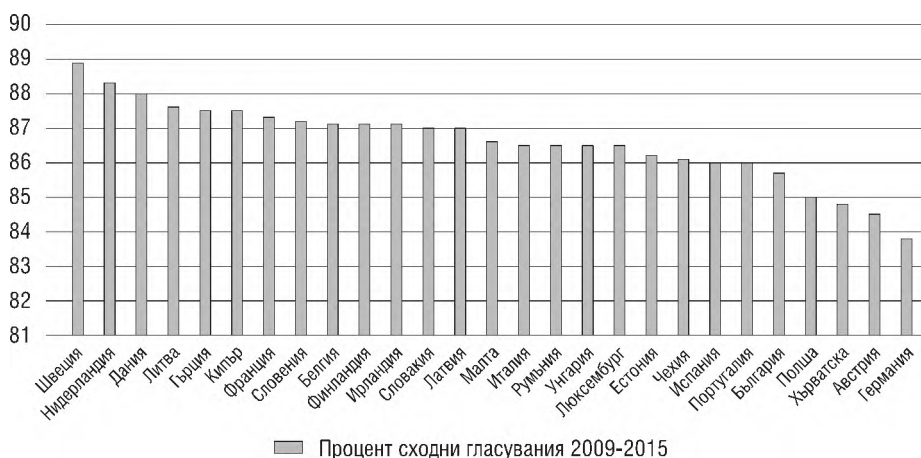
Източник: Hix, S., Hagemann, S., Frantescu, D. (2016) *Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe

⁸ Пълният списък може да бъде намерен на: <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/voting-system/unanimity/>

За сравнение, между 2009 г. и 2015 г. Германия и Австрия са в губеща позиция в 5.4% от гласуванията, докато мнозинството от останалите държави членки регистрират негативен вот или „въздържал се“ средно около 2% от всички гласувания (Nix et al. 2016: 4).

Поведението на Обединеното кралство е в разрез и с ясно изразената култура на консенсус, която се наблюдава в исторически план по време на гласувания на ниво министри (Hagemann and De Clerck-Sachsse 2007; Hgge 2013). Голяма част от различията между държавите традиционно се изглаждат на ниво работни групи или формат Комитет на постоянните представители на правителствата на държавите членки (COREPER), така че финалният вот на ниво министри обикновено е подкрепен с консенсус, дори и процедурата да изисква гласуване с квалифицирано мнозинство. Вътрешните договорености между държавите, високата степен на социализация между преговарящите и опитът за избягване на публична конфронтация са част от обясненията за тази уникална специфика на институцията (Лилков 2016).

По-детайлният анализ на гласуванията показва, че несъгласието на Обединеното кралство е концентрирано в няколко конкретни законодателни области – бюджетни въпроси, външна политика и политика на сигурност, както и международно сътрудничество и развитие с трети страни (Nix et al., 2016: 6). Тези тенденции пряко отразяват традиционното нежелание на Лондон да подкрепя предложения, свързани с по-дълбока степен на интеграция, прехвърляне на суверенни функции към свръхнационални институции, както и пренасочването на допълнителни финансови средства към европейския бюджет.



Фигура 1. Припокриване на гласуванията на Обединеното кралство с останалите държави членки в Съвета

Източник: Nix, S., Hagemann, S., Frantescu, D. (2016) *Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe

По отношение на съюзници и ad hoc коалиции по време на гласуване в Съвета Обединеното кралство регистрира най-високо припокриване на позициите си с тези на Швеция, Нидерландия и Дания в годините преди провеждането на референдума за членство (Фиг. 1). Това следва не само от географската близост на тези страни, но най-вече поради общите им национални приоритети по отношение на свободна търговия, традиционен икономически либерализъм, както и споделяната им резервираност към определени аспекти от икономическата политика на ЕС.

Една от логичните прогнози за ефекта от Брекзит е, че тези северни страни ще потърсят още по-близки отношения, така че да защитят своите интереси и след напускането на Обединеното кралство (Besselink et al., 2019, 15). През последните месеци се наблюдават индикации за потвърждението на тази теза. В началото на 2020 г. Швеция, Нидерландия и Дания, с подкрепата на Австрия, заеха обща позиция в дебата за Многогодишната финансова рамка на ЕС и са гласовита опозиция на предложението за допълнителното натоварване на нетните платци към европейския бюджет (Kurcz 2020). Същата група страни изрази и общ скептицизъм към френско-германското предложение от май 2020 г. за набирането на извънредни допълнителни средства и насочването им към европейските региони и домакинства, които са най-тежко пострадали от пандемията COVID-19. Тези тенденции, които за момента са демонстрирани на най-високо политическо ниво, най-вероятно ще се пренесат и при гласувания в Съвета на министрите, където тези четири страни ще консолидират своите позиции. Този альянс може и да се разшири с подкрепата на балтийските републики и да оформи модерна Ханзейска лига⁹ в рамките на Съвета – тези страни вече следват общи принципи по въпроси, свързани с бъдещата архитектура на икономическия и паричен съюз (Advisory Council 2018: 8).

В публичното и медийно пространство отдавна е създаден образът на Обединеното кралство като основния вето играч, който исторически предотвратява по-амбициозните опити за допълнителна европейска интеграция. Независимо от тези наблюдения, очакванията на различни анализатори за бърз интеграционен „скак“ като директно следствие от Брекзит са може би прибързани. Фокусирайки се върху Съвета на ЕС, по-скоро можем да очакваме бавен и постепен напредък в конкретни общи политики, които не биха били възможни в присъствието на британски представители. Вече се наблюдава по-изявен интерес от ЕС-27 към допълнително сътрудничество в сферата на сигурността, както и отделянето на нови средства за проекти, свързани с общоевропейската отбрана. Подобни чувствителни въпроси изискват единодушие в Съвета и вече изглеждат една идея по-реалистични след Брекзит.

⁹ Средновековен търговски съюз на множество градове в Северозападна Европа.

В политически план е явна загубата за страните, които продължават да използват своята собствена валута. Обединеното кралство беше най-голямата икономика, която не е част от еврозоната, и страната, която действаше като противотежест при отстояване на колективния интерес на деветте страни, които не използват еврото. Интересно ще е да проследим бъдещата динамика между тези два лагера след Брекзит. След 1 февруари 2020 г. Съветът се лиши и от един от най-изявените критици на общата селскостопанска политика, което е добра новина за страни като България, чиито земеделски сектори са щедро облагодетелствани от разпределените ресурси. В международен план Лондон имаше изявени позиции относно важността на споразуменията за свободна търговия с трети страни, подкрепата за допълнителното разширяване на ЕС, както и необходимостта от запазването на набора от санкции срещу Русия след незаконното анексиране на Крим през 2014 г.¹⁰

Заклучение

Напускането на Обединеното кралство няма да доведе до грастични промени по отношение функционирането на Съвета на Европейския съюз. Институцията ще се адаптира в рамките на настоящите правила за гласуване, които не се очаква да бъдат променени в обозримо бъдеще, освен ако не настъпи допълнителна промяна по отношение на броя страни - членки на ЕС. Държавите с по-голямо население са основните облагодетелствани от настъпването на Брекзит, макар че промяната не е достатъчно голяма, за да констатираме сериозно изменен вътрешноинституционален баланс. Интеграционният тандем Германия – Франция ще увеличи допълнително своята тежест и очаквано ще се възползва от напускането на най-опозиционния актьор по време на гласувания. През следващите години можем да очакваме постепенен интеграционен напредък по конкретни теми свързани с бюджетни въпроси, външна политика и политика на сигурността, които биха били трудно постижими при наличието на представители на Обединеното кралство около масата за преговори.

Брекзит не означава, че конфронтацията ще изчезне в рамките на Съвета на ЕС. По-скоро може да се очаква консолидацията на исторически наблюдаваните коалиции между държавите от Севера срещу държавите от Юга. Вакуумът от напускането на Обединеното кралство може да даде допълнителна мотивация за страна като Полша да се възползва от влиянието си за допълнителното укрепване на т.нар. Вишеградска четворка, което да доведе до сблъсък между Изтока и

¹⁰ Детайлният анализ относно ефекта от напускането на Обединеното кралство за всяка политика на Европейския съюз остава извън обема и амбициите на настоящата кратка публикация. За подробна дискусия вж. Jacobs 2018.

Запада по конкретни законодателни предложения. Най-новите данни от гласуванията в Съвета на ЕС за последната година показват, че противопоставянията между „новите“ и „старите“ държави членки, както и между нетните платци и бенефициентите от бюджета се изострят и стават все по-видими (VoteWatch 2020). Следващите години ще са изключително интересни за наблюдение на конкретните данни и тенденции при гласуване в Съвета на ЕС, така че емпирично да се потвърди реалният ефект от напускането на Обединеното кралство върху процеса на вземане на решения.

Използвана литература и източници:

1. Advisory Council on International Affairs (2018), *Forming Coalitions In the EU After Brexit*, No 108, July 2018 last accessed on 19 May 2020 at: <https://www.advisorycouncilinternationalaffairs.nl/documents/publications/2018/07/06/forming-coalitions-in-the-eu-after-brexit>
2. Besselink, F., Swider K., Michel, B. (2019), *The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU*, European Parliament Study, DG Internal Policies of the Union last accessed on 19 May 2020 at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU\(2019\)621914_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU(2019)621914_EN.pdf)
3. Häge, F. (2013), *Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union*, British Journal of Political Science: 481-504, Cambridge University Press
4. Hagemann, S. and J. De Clerk-Sachsse (2007), *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, Special Report, Brussels: Centre for European Policy Studies.
5. Hix, S., Hagemann, S., Frantescu, D. (2016), *Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe 2016
6. Jacobs, F. (2018), *The EU After Brexit: Institutional and Policy Implications*, Palgrave MacMillan, London
7. Kirsch, W. (2016), *Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU*, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies last accessed on 19 May 2020 at <https://www.ceps.eu/ceps-publications/brexit-and-distribution-power-council-eu/>
8. Kurz, S. (2020), *The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*, Financial Times last accessed on 19 May 2020 at: <https://www.ft.com/content/7faae690-4e65-11ea-95a0-43d18ec715f5>
9. VoteWatch (2020), *Latest Council data: EU-clustering at a new high after Brexit*, VoteWatch website last accessed 19 May 2020 at: <https://www.votewatch.eu/blog/latest-data-eu-clustering-at-new-high-post-brexit/>
10. Лилков, Д. (2016), *Неформално управление в Съвета на Европейския съюз*, Сборник с доклади от съвместна научна конференция, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“ 2016: 77-87

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN THE AREA OF JUDICIARY IN THE CANDIDATE COUNTRIES FOR THE MEMBERSHIP IN THE EU – THE EXAMPLES OF MONTENEGRO, ALBANIA AND SERBIA

Aleksandar Andrija Pejović, PhD student,
Faculty of Law, University in Belgrade

Abstract

In accordance with the obligations undertaken in the process of the accession to the European Union, the three candidate countries in the Western Balkans have initiated or undergone the process of changing their constitutional acts in order to align them with the requirements stemming from Chapter 23 Judiciary and Fundamental Rights. The paper aims to analyse how Montenegro and Serbia approached this commitment as an integral and essential part of the Action Plans for Chapter 23, while Albania did it as a part of the preparation of the country to receive the candidate status and the opening of accession talks. Subsequently, the paper shows that during the drafting process, the three states were guided by the standards defined by the Venice Commission in its opinions and proposals as well as the EC views received within consultative processes they have undertaken. It also points out the differences in the approach to the content of the changes by the European Union and the Venice Commission in the three cases. While Serbia still has to implement these changes, this paper also presents the diverse experience in Montenegro since 2013 and Albania since 2016 in relation to the implementation of the Constitutional amendments in practice and the effects it has had. Furthermore, the paper discusses the effects of the Constitutional reform in the light of the Enlargement Policy considering the latest developments and the fact that the Rule of Law is an essential part of these processes and the EU requirements. Finally, the paper concludes that the Venice Commission, invited by the European Commission, has provided the three states with its opinion guided both by technical, but also political principles, which, as an effect, has produced a diverse approach to how certain elements of the constitution treat the independence and autonomy of the judiciary within the process of integration in the EU.

Key words: enlargement, accession talks, constitution, rule of law, judicial reform, Venice Commission, Western Balkan

Introduction

Constitutional reforms are characterised by a very complex and demanding process that calls for a lot of political and expert-level investment due to the reform's impact on the society and the legislation of any country. While, sometimes constitutional changes come as an expression of a changed political reality, in the case of the EU membership, amendments to the constitution in the candidate states originate from the need to adapt to the EU negotiation demands. These changes come usually late in the process of accession talks since the practice shows that most of the candidates postpone the changes to the most important legislation act for the last few years before joining the EU, mainly to adapt to the primacy of the EU law over the national one¹. However, with the start of the New Approach in the negotiation of Rule of Law Chapters of the European Union in 2012, the EU, led by the experience from the previous accession talks (Pejović, 2018, p. 75), started with the policy of asking for substantial efforts to be invested in the area of rule of law very early in the process of integration into the EU. One of the key requirements has been to initiate or finalise the constitutional reform which would guarantee the independence of the judiciary in line with the European standards, e. g., already in the 2012 Enlargement Strategy of the EU, Montenegro was, e. g. explicitly advised „to complete the process of constitutional change in order to safeguard the independence of the judiciary“ (COM(2012) 600 final) or Serbia was asked to „adopt new Constitutional provisions bearing in mind the Venice Commission recommendations, in line with European standards and based on a wide and inclusive consultation process“ (10074/16 ELARG 78). So, the new generation of candidate countries, unlike the countries in the previous waves of enlargement, have been obliged to approach the changes to the Constitution quite early in the process in order to have enough time to implement them and to show progress in track record.

The European Commission relied on the *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission - VC) of the Council of Europe to assist the candidates in this process – especially in the context of the need to align with „the European standards“. Some of the authors feel that the normative power of the European Commission in the field of judicial policy was less developed and deserves further research, therefore naturally turning to the Council of Europe (Coman, 2014, pp. 906, 918, 920). Obviously, the Venice Commission has been very well positioned to provide opinions to the judicial reform of the constitution due to its long tradition of providing advice on constitutional reform processes as the most distinctive part of its work, especially in central and eastern Europe

¹ For example, Croatia made changes to its Constitution in 2010, a year ago before finishing the accession talks. Among others, these changes were related to the accession of Croatia to the EU to regulate constitutional issues stemming from the individual chapters of the negotiations of the Republic of Croatia with the EU such as the independence of the Croatian National Bank and the State Audit Office, equal suffrage of EU citizens residing in the Republic of Croatia, but also the strengthening of the independence, impartiality and professionalism of the judicial branch of power, which is now implemented much earlier with current candidates.

where it has assisted the adoption of numerous constitutions (Volpe, 2017, p. 183). Furthermore, the geographic scope of the VC has been expanding lately making it an influencing actor in the reform processes in some African and Asian countries (De Visser, 2015, p. 35), which shows the appeal of the standards and the quality of the work of the Commission.

Already in its Recommendation 1791 from 2007 (Recommendation 1791 (2007)) on the state of human rights and democracy in Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe recommended that the Committee of Ministers drew up guidelines on the elimination of deficits in the functioning of democratic institutions. The Committee of Ministers were asked to especially focus on „whether the current constitutional arrangements are democratically appropriate“. Thus, the Venice Commission was entrusted in 2009 to compile all relevant national constitutional provisions on amendments to constitution in the Council of Europe Member States and a number of other States in a Final Report on Constitutional Amendment Procedures (CDL (2009)168*). The VC very much relies upon the European Court for Human Rights (ECtHR) and its interpretation and application of the ECHR as ‘hard law’, the same way the ECtHR has often relied on the VC in its published decisions in what a former member of the ECtHR and the VC van Dijk calls a „two-way street“ or „cross-fertilisation“ (van Dijk, 2007, p. 183). Based on these observations and mechanisms as proposed in the said Report, the Venice Commission deals with a number of issues including the balance between flexibility and rigidity of the Constitutional provisions², procedures for amending the Constitution³, the need for a coherent concept for the country’s political system; and especially guarantees for the respect of the rule of law and fundamental rights and freedoms; and judicial reforms.

Ever since the New Approach to the Rule of Law chapters started in 2012, the three candidate countries in the Western Balkans approached the Venice Commission for its opinion on the proposals of changing their constitutional acts in order to align them with the requirements stemming from Chapter 23 Judiciary and Fundamental Rights. Montenegro and Serbia had this commitment as an integral and essential part of the Action Plans for Chapter 23 within the Sub-Chapter Judiciary, while Albania did it as a prerequisite for the country to receive the candidate status and the opening of accession talks. The opinions that the Venice Commission has provided to the three candidate countries has varied in its content and advice in several principal elements, though. The procedures of appointments of key judiciary functions as well as anti-deadlock mechanisms as proposed and supported by the Venice Commission e. g. have

² „The point of balance between rigidity and flexibility may be different from one state to another, depending on the social and political context, constitutional culture, age, level of detail and the characteristics of the constitution, and number of other factors, especially as this balance is not static and can move over time according to social, economic and political transformations.“ (CDL-AD(2013)029), Opinion on three draft Constitutional Laws amending two constitutional Laws amending the Constitution of Georgia.

³ Such as thresholds and required majorities for constitutional amendment, the inclusiveness of the constitutional process, the citizens’ participation in the decision-making.

created a different qualified majority approach for the three cases in question. This paper further analyses certain distinctive elements of the three reform process and provides a conclusion on the role of the Venice Commission.

The 2013 Amendments to the Constitution of Montenegro

The European Commission in its 2011 Progress Report for Montenegro that came out in October 2011 stated that *„with the current Constitution still in place, concerns persist over the appointment of the Supreme Court President and the Supreme State Prosecutor by parliament by simple majority. The appointment of the judges of the Constitutional Court is still not fully compliant with European standards. The limited mandates of the Supreme State Prosecutor and the Heads of Prosecutors Offices remain problematic.“* (SEC (2011)1204 final) This Report opened up the way for the December 2011 European Council to welcome the assessment on the good progress made by Montenegro and to task the Council to examine Montenegro's progress in the implementation of reforms, with particular focus on the area of rule of law in the first half of 2012 with a view of opening negotiations in June 2012 (D/11/8). The same June 2012 the Speaker of the Parliament of Montenegro requested the Venice Commission to prepare an opinion on the draft of amendments to the Constitution of Montenegro in the field of the judiciary. This request contained the draft amendments adopted by the Parliamentary Committee for Legal and Constitutional affairs of the Parliament of Montenegro as well as the alternative draft amendments to the Constitution proposed by the opposition Socialist People's Party of Montenegro. These constitutional amendments were a crucial step for the accomplishment of the necessary Screening Report for Chapter 23 Judiciary and Fundamental Rights recommendations (MD 281/12). At the same time, they were meant to become a stepping stone for a whole number of activities and measures in the area of the Judiciary Reform in the future Action Plan for Chapter 23.

Previously, the Venice Commission had already provided an opinion on the 2007 Constitution, where it also gave its view on the judicial system of Montenegro. In its Opinion on the Constitution in 2007 the VC reiterated that *„the Constitution must provide for the independence of the judiciary and recognise the imperative of avoiding any decisive role of political institutions in the procedure of appointment and dismissal of judges and prosecutors“* as well as that *„the provisions on the judiciary in the newly-adopted constitution reflect in several respects the previous suggestions of the Venice Commission. The appointment and dismissal of judges has been duly removed from the hands of the parliament. The Judicial Council has a balanced composition.“* However, the VC also found that *„the parliament has however retained some influence, notably through the appointment of the President of the Supreme Court and of the Public Prosecutors. These solutions are problematic in the light of the European standards“* and it expressed the hope that *„in the near future the effectiveness and impartiality of the judiciary will improve so as to enable Montenegro to complete the reform fully guaranteeing its independence“* (CDL-AD(2007)047).

In its 2012 Opinion on the amendments to the Constitution, the VC once again expressed the need for the independence of the judiciary to be improved. Mainly, the Venice Commission considered that the President of the Supreme Court should be elected by the Judicial Council alone; the composition of the Judicial Council should change in order to avoid both politicisation and self-perpetuating government of judges; the appointment and dismissal of the State prosecutors should be regulated at the constitutional level, and also the composition of the Constitutional Court should change as well (CDL(2012)051-e). One of the main proposals of the Venice Commission was the qualified majority approach in the election of the key Judiciary positions, primarily the judges of the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the members of the Judicial Council from amongst the renowned lawyers. The VC, and the European Commission that also supported this approach, recommended two third majority vote in the Assembly with a deblocking mechanism of three fifths in the second round. In spite of the fact that the insertion of this clause would create a possibility of blocking the system of appointment of these key positions, the insistence was based on the fact that a wider political compromise that needs to be reached with the opposition in order to reach two thirds or three fifths majority in a very polarised parliamentary system of Montenegro. The proposal was embraced rather rapidly since the country needed to pass the new Constitution with the changes in the judiciary as a prerequisite of opening of negotiations in Chapter 23. And indeed, Article 91(OJ of Montenegro 38/2013) of the Constitution of Montenegro specifies that the Assembly shall elect and dismiss the judges of the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and four members of the Judicial Council from amongst the renowned lawyers with the two third majority vote in the first round of voting and the three fifths majority of all MPS in the second round of voting no earlier than one month following the first round. The VC also expressed their opinion that the basic conditions for the dismissal of judges should be kept at the constitutional level as well as to maintain the constitutional provision that judges should stay in their permanent posts until retirement, which the Constitution of Montenegro followed in its Article 121.

Soon after the Constitution was adopted on 31 July 2013, Montenegro faced the problem of the appointment of the four members of the Judicial Council from amongst the renowned lawyers ever since in July 2018 their four-year term in office expired especially considering the fact that most of the opposition was boycotting the parliament (SS/2019). Thus, the Government initiated a procedure for the amendment to the Law on the Judicial Council and Judges envisaging that the President and the members of the Judicial Council continue to perform the duty until the new composition of that body was declared, and asked the Venice Commission for an opinion. The Venice Commission in principle supported the prolongation of the term in office as a tool to preserve the functioning of the democratic institutions of the state, but reminded that this should not create opportunities for the majority by impossible proposals to lead to the necessity for the application of such mechanisms, and advised that they be limited in time (CDL-AD(2018)015-e). Subsequently, on 26 June 2018, the

Parliament of Montenegro adopted the Law on Amendments to the Law on Judicial Council and Judges that allowed for the Council to continue working (OJ of Montenegro, 42/2018), which is still the case. The initially appointed four lawyer members still sit in the Judicial Council although their four-year term-in-office expired in 2018 since the Parliament has not been able to elect the new ones.

Another problem came in October 2019, when the mandate of the Supreme State Prosecutor expired, and having no possibility to muster two thirds or three fifths majority in the Assembly, there is no sign of appointment of the new Supreme State Prosecutor. The European Commission in its November 2019 Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro, stated that the Parliament has yet to appoint four non-judicial members of the Judicial Council, while the first call for candidates failed due to absence of any applications, the Prosecutorial Council appointed the outgoing Supreme State Prosecutor as acting until the election of a new one is ensured.

As it can be seen, the provisions that the 2013 Constitution of Montenegro brought in order to strengthen the independence and autonomy of the judiciary are experiencing a range of challenges in their implementation. The link between the parliamentary role and the professional side of the work of the judiciary, which has been promoted as essential to keep out the political influence from the judiciary branch, has brought about the standstill in the appointment of the second generation of the holders of key functions in the Montenegrin judiciary, thus jeopardising the overall reform and the progress within Chapter 23 negotiations.

The 2016 Amendments to the Constitution of the Republic of Albania

In 2015 Progress Report for Albania, the European Commission stated that the Albanian judiciary „*is jeopardised by the highly politicised way in which High Court and Constitutional Court judges are appointed, and the wide margin of discretion enjoyed by the HCJ in appointing, promoting and transferring judges*“ (SWD(2015) 213 final). The Albanian Parliament appointed a special Ad hoc Committee on Justice System Reform with a mandate to prepare proposals for reform of the justice sector to be assisted by a panel of high-level experts. In October 2015 the Chairman of this Committee requested an opinion of the Venice Commission on the Draft Amendments to the Constitution of Albania. Already in December 2015 the Venice Commission adopted an *Interim Opinion on the Draft Amendments* which mainly concerned the functioning of the Constitutional Court, organisation of the judiciary and of the prosecution service, with the aim to guarantee the integrity of the Albanian judiciary. Following this Opinion, the Ad hoc Committee revised the Draft Amendments and on 15 January 2016 submitted to VC the revised Draft Amendments to the Constitution⁴. The *Final*

⁴ The opposition parties: the Democratic Party, the Socialist Movement for Integration, and the Justice, Integration and Unity Party submitted their comments on the revised Draft.

Opinion was adopted by the Venice Commission in March 2016 (CDL-AD(2016) 009). It recommended that if the parties to the political process do not agree on the qualified majority required to elect lay members of the HJC, HPC, IQC and SQC, they may opt for a proportionate system guaranteeing the opposition a representation within those collective bodies, or any other appropriate model which would secure the opposition a certain influence in the election process. It also recommended to specify the method of appointment of the Chief Special Prosecutor and accountability mechanisms.

Finally, in July 2016 Albania's Assembly unanimously adopted the new Constitution where no less than 46 articles of the 1998's constitution were changed. The reform was seen as the stepping stone for the opening of accession talks with the European Union. The Constitution allowed for the establishment of a decentralised Prosecutor's Office with the power to independently investigate organised crime and corruption. The autonomy of local prosecutors was to be enhanced, and the current dominant role of the prosecutor general would be reduced in favour of a self-governing body with a majority elected by the country's prosecutors. The Supreme Court was to be transformed into a career court deciding only matters of law with appointment and dismissal powers taken away from the political branches. A new disciplinary system was to be established for all judges and prosecutors, as well as special anticorruption structures, with dedicated courts, prosecutors, and investigators, and strengthened powers of investigation. Finally, the reform instituted the mechanism of the *vetting process* of all judges and prosecutors and their legal advisers which has shown to create the most impact on the state of the Albanian judiciary.

The new Constitution (OJ of Albania, 76/2016) prescribed thoroughly the way of election of the High Judicial Council (HJC), the Constitutional Court judges and the Prosecutor General. A subcommittee, that is composed of five members of the Assembly (three members nominated by the parliamentary majority and two by the opposition) selects the candidates for the HJC supported by 4 members. In case the majority cannot be reached the candidate shall be selected by lot. The Assembly may then reject the entire list of candidates as a block by a majority of two-thirds, in which case the procedure is repeated by the subcommittee, but no more than two times. If the Assembly after the competition of the procedure for the third time, has not approved the presented list, the candidates of this list shall be deemed elected. The constitution also prescribed that the Assembly shall appoint the Constitutional Court judges by three-fifth majority of its members. If the Assembly fails to appoint the judges, within 30 days of the submission of the list of candidates by the Justice Appointment Council, the first ranked candidate shall be deemed appointed. Finally, the Prosecutor General will be appointed by three-fifths of the members of Assembly among three candidates proposed by the High Prosecutorial Council, for a seven-year, non-renewable mandate. If the Assembly cannot elect the Prosecutor General within 30 days of receiving the proposals from the High Prosecutorial Council, the highest-ranking candidate will be automatically appointed.

Based on the joint initiative of the parliamentary groups of the Democratic Party and the Socialist Movement for Integration in October 2018 the Speaker of the Parliament of Albania requested the opinion of the Venice Commission on the constitutional amendments on vetting process, including the assessment of relations of the senior public officials with organised crime. The VC recommended that it would be for the *„Albanian Parliament to decide on forthcoming steps concerning the proposed constitutional amendments, through constructive dialogue between all political forces and the society at large“* (CDL-AD(2018)034-e).

As it can be seen in the case of Albania, the approach of the VC did differ than that of Montenegro, where a different deadlock mechanism for the election of the judges of the Constitutional Court, the Supreme Prosecutor and the lay members of the Judicial Council was adopted. Furthermore, the Albanian approach installed the vetting process which has managed to change the judicial landscape of Albania, where 60 percent of the vetted magistrates were either dismissed or they resigned by March 2020 (SWD(2020) 46 final). Since the reform has just recently started, it remains to be seen how the new mechanism will be functioning in practice, especially once the vetting process gets finalised.

Proposal for the Amendment to the Constitution in the Republic of Serbia

Already in the 2014 Screening Report on Chapter 23, the European Commission recommended Serbia to make with the support of external experts *„a thorough analysis of the existing solutions/possible amendments to the Constitution bearing in mind the Venice Commission recommendations and European standards, ensuring independence and accountability of the judiciary.“* (MD45/14) Following a request of the Serbian Minister of Justice in April 2018, an *Opinion on the draft Amendments to the constitutional provisions on the judiciary* was adopted by the Venice Commission in June 2018 (CDL-AD(2018)011-e). The VC welcomed the draft Amendments and acknowledges the efforts of the Serbian Government in pursuit of its aspirations to develop and evolve as a modern democracy. It examined the constitutional revision of the judiciary of Serbia and made recommendations especially regarding the composition of the High Prosecutorial Council and the High Judicial Council, the dissolution of the latter, the selection of public prosecutors, the grounds for the dismissal of judges and of deputy public prosecutors as well as the method to ensure uniform application of laws, and the constitutional provision regarding the Judicial Academy and its status as an autonomous institution. These recommendations were followed by the new draft amendments prepared by the Ministry of Justice of Serbia after a public consultation was organised in September 2018. In its *Secretariat Memorandum on the Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia* from October 2018 (CDL-AD(2018)023-e), the VC examined if, and to what extent, the text submitted followed the recommendations contained in its June Opinion. It was especially focused on the question of the election of non-judicial members of the HJC by the National Assembly. It noted that that the fourth option it offered in its Opinion (to increase the majority requirement and

to enable the five-member commission to choose from among the candidates who originally applied with the National Assembly for the membership in the HJC) was adopted by the Serbian side by increasing the majority from 3/5 to 2/3 in the first round. The second round has been taken out, but the text kept the commission (comprised of the President of the National Assembly, the President of the Constitutional Court, the President of the Supreme Court of Serbia, the Supreme Public Prosecutor of Serbia and the Ombudsman) which would elect the remaining members by majority vote, as an anti-deadlock mechanism.

The Serbian Government subsequently forwarded the Proposal for Amendments of the Constitution of Serbia to the Serbian Assembly in November 2018. The Proposal also included a detailed explanation of the reasons underpinning the proposed amendments. In June 2019 the Parliamentary Committee for Constitutional and Legislative Issues considered the constitutional amendments and ascertained the Proposal to Amend the Constitution of the Republic of Serbia duly submitted by the party authorised by the Constitution, but did not take any further action. Given the political situation in the country and the general election of 26 April 2020, it is certain that the preparation of the changes to the Constitution will be left to the next convocation of the parliament. In practice, this would mean that the constitutional changes will have to undergo a new cycle once the new Government takes oath: a new initiative of the Government to the Parliament, the preparation of the constitutional amendments and the vote on them, and finally a referendum which is obligatory in the Serbian case by the Constitution⁵ for any changes to the highest national legal act. In any case, if the constitutional changes in Serbia happen on the basis of the 2018 proposal of the Government, the Serbian judiciary would be changed in a different way than the Montenegrin or Albanian both in the way of selection of the highest judicial functions i. e. the role of the Parliament and a completely new deadlock mechanism.

Judicial independence and accountability through the appointment of key judicial functions

Dissimilar legal solutions for the three most common issues that present the subject of constitutional changes in the case of the three Balkan states, mainly the appointment of the judges of the Constitutional Court, of the HJC and the Supreme/General Prosecutor can present us with the question of whether the EU Membership Candidates are passing through the uniform procedures of adopting common European standards within the judiciary. The selection

⁵ Article 203 of the Constitution specifies: *„The National Assembly shall adopt an act on amending the Constitution by a two-third majority of the total number of deputies and may decide to have it endorsed in the republic referendum by the citizens. The National Assembly shall be obliged to put forward the act on amending the Constitution in the republic referendum to have it endorsed, in cases when the amendment of the Constitution pertains to the preamble of the Constitution, principles of the Constitution, human and minority rights and freedoms, the system of authority, proclamation the state of war and emergency, derogation from human and minority rights in the state of emergency or war or the proceedings of amending the Constitution.“* - the 2006 Constitution of the Republic of Serbia (OJ of Serbia, 98/2006)

mechanisms throughout the world, though, have always lacked consensus on the best manner to guarantee the independence of the judiciary (Ginsburg, Garoupa, 2008, p. 54). As it can be seen, these issues, and especially the mechanism of appointment with its deblocking (anti-deadlock) clause has been implemented and proposed in various manners and different approach both at a) the level of functions, where in certain cases the VC has not proposed the qualified majority voting for the constitutional judges (like in Serbia), while in some others it has insisted on it (as in the case of Albania and Montenegro); as well as b) the anti-deadlock mechanism, which in the Montenegrin case is three-fifths majority in the Assembly for the election of all the three groups of judicial functions presented here, the lot system for the candidates to the HJC in Albania, or a special commission by majority vote on the lay members of the HJC and the Supreme Prosecutor in Serbia. From these examples we can deduct that the various approaches to dealing with the judicial reform in these three countries have been supported by the VC, and consequently by the European Commission. Also, there are other variants, that for the sake of the limited space of this paper, could not be further expanded, but the Serbian approach differs in the composition of the HJC, where the minister of justice is not a part of it, while the Prosecutorial Council, unlike Montenegro where it is elected by simple majority, in Serbia calls for two-thirds qualified approach.

There is a lot of discussion about the concept of separation of powers and the concept of checks and balances of the democratically elected powers of government over judiciary (Parau, 2012, p. 7), and whether it is really easy to distinguish what judicial independence is in practice. For some scholars the judicial councils have been a panacea for virtually all problems (Kosař 2018) and thus also the safeguard of the judiciary independence, while for some this lack of form and diverse normative and descriptive employment of the judicial independence makes it into an amoeba, a theoretical construct and an end in itself (Geyh, 2014, p. 2). Therefore, this has also made the whole process even more complicated when embedded into the need to accommodate the three legal approaches to the judicial independence based on differing legal and constitutional systems against the diverse political, democratic and historic background.

Table 1. Three constitutional approaches to appointment of key judicial functions

	MONTENEGRO	ALBANIA	SERBIA
Appointment of the Judges of the Constitutional Court	The 7 judges of the Constitutional Court shall be elected and released from duty by the Parliament, by two-third majority vote in the first voting and by three-fifth majority in the second voting of all the Members of the Parliament no sooner	The 9 Constitutional Court judges will be appointed by three-fifth majority of the members of the Assembly. If the Assembly fails to appoint the judges, within 30 days of the submission of the list of candidates by the Justice Appointment Council,	CURRENT CONSTITUTIONAL FRAMEWORK: The Constitutional Court shall have 15 justices: five justices of the Constitutional Court shall be appointed by the National Assembly, another five by the President of the Republic, and another five at the general session of the Supreme Court of Cassation.

	MONTENEGRO	ALBANIA	SERBIA
	than a month, as follows: two judges at proposal of the President of Montenegro and five judges at proposal of the competent working body of the Parliament upon the announced public invitation carried out by the proposing parties.	the first ranked candidate shall be deemed appointed.	The National Assembly shall appoint five justices of the Constitutional Court from among ten candidates proposed by the President of the Republic, the President of the Republic shall appoint five justices of the Constitutional Court from among ten candidates proposed by the National Assembly, and the general session of the Supreme Court of Cassation shall appoint five justices from among ten candidates proposed at a general session by the High Judicial Court and the State Prosecutor Council 2nd PROPOSAL AFTER THE VC: The National Assembly shall appoint and dismiss judges of the Constitutional Court by simple majority.
Appointment of a part of (High) Judicial Council members through parliamentary procedure	The 10 members of the Judicial Council shall be: president of the Supreme Court; four judges to be elected and released from duty by the Conference of Judges, considering equal representation of courts and judges and minister in charge of judicial affairs. Finally, four reputable lawyers are elected and released from duty by the Parliament, by two-third majority vote in the first voting and by three-fifth majority in the second voting of all the Members of the Parliament no sooner than a month, at proposal of the competent working body of the Parliament upon announced public invitation;	The High Judicial Council shall be composed of 11 members, six of which are elected by the judges of all levels of the judicial power and five members are elected by the Assembly among jurists who are non-judges. A subcommittee composed of five members of the Assembly (three members nominated by the parliamentary majority and two by the opposition) selects the candidates supported by 4 members. In case the majority cannot be reached the candidate shall be selected by lot. The Assembly may then reject the entire list of candidates as a block by a majority of two-thirds, in which case the	CURRENT CONSTITUTIONAL FRAMEWORK: The High Judicial Council (11 members) shall be constituted of the President of the Supreme Court of Cassation, the Minister responsible for justice and the President of the authorised committee of the National Assembly as members ex officio and eight electoral members elected by the National Assembly, in accordance with the Law (i. e. simple majority). 2nd PROPOSAL AFTER THE VC: The High Judicial Council shall be composed of ten members: five judges elected by the judges and five prominent lawyers elected by the Assembly upon the proposal of the competent committee of the Assembly after having conducted a public competition, by a two-thirds majority vote of all deputies, within 20 days of receipt of the proposal. If the

	MONTENEGRO	ALBANIA	SERBIA
		procedure is repeated by the subcommittee, but no more than two times. If the Assembly after the competition of the procedure for the third time, has not approved the presented list, the candidates of this list shall be deemed elected.	Assembly does not elect all the five members within the stipulated deadline, the remaining members, upon the expiry of the next ten days, shall be elected from among the candidates who meet the criteria for election, by a commission comprised of the President of the National Assembly, the President of the Constitutional Court, the President of the Supreme Court of Serbia, the Supreme Public Prosecutor of Serbia and the Ombudsman, by majority vote.
Appointment of the Supreme/General Prosecutor	The Parliament shall elect and release from duty the Supreme State Prosecutor, by two-third majority vote in the first voting and by three-fifth majority in the second voting of all the Members of the Parliament no sooner than a month, after the hearing with the competent working body of the Parliament, at proposal of the Prosecution Council, upon the announced public invitation.	The Prosecutor General will be appointed by three-fifths of the members of Assembly among three candidates proposed by the High Prosecutorial Council, for a seven-year, non-renewable mandate. If the Assembly cannot elect the Prosecutor General within 30 days of receiving the proposals from the High Prosecutorial Council, the highest-ranking candidate will be automatically appointed.	CURRENT CONSTITUTIONAL FRAMEWORK: The Republic Public Prosecutor shall be elected by the National Assembly, on the Government proposal and upon obtaining the opinion of the authorised committee of the National Assembly. 2nd PROPOSAL AFTER THE VC: The Supreme Public Prosecutor of Serbia shall be elected by the National Assembly upon the proposal of the High Prosecutorial Council, after having conducted a public competition, by majority vote of three fifths of deputies, within 20 days from the receipt of the proposal. If the National Assembly does not elect the Supreme Public Prosecutor of Serbia within the stipulated deadline, upon the expiry of the next ten days, the commission comprised of the President of the National Assembly, the President of the Constitutional Court, the President of the Supreme Court of Serbia, the Supreme Public Prosecutor of Serbia and the Ombudsman, shall perform the election by majority vote, from among the candidates who meet the criteria for election.

Source: the author

Conclusions

The distribution of competences and the division of powers in the area of the judiciary falls very close to the heart of state sovereignty, therefore making the judicial constitutional reform politically very sensitive. Suggesting constitutional or legislative solutions in a certain legal system provides room both for technical and political expertise. This especially holds true for the enlargement countries where the process of the judicial reform is very much influenced by the need to fulfil the obligations within the political/democratic institutions part of the Copenhagen Criteria. Although the newly created or empowered institutions (such as the newcomer in the region – the judicial council and the prosecutorial council, along with special prosecutors for organised crime and corruption) in the Western Balkans have been seen as a general panacea to improve the rule of law (Mendelski, 2018), the process showed that it is not an easy task to sever all influence from executive and legislative branches of authority within the judiciary and to create a sustainable and efficient mechanism of the new and the revamped bodies, which is shown by different models both proposed and adopted in the countries in question.

The Venice Commission, in line with its growing track record and world-wide involvement in the judicial reforms, has managed to provide very expert and fit to the purpose opinions to the enlargement countries. In this regard, no matter how technical and expert level the support of the VC is, it has not managed to escape the political choices and therefore various political interest, as it could be seen in the proposed ways of decision-making mechanisms within the appointment of the most important judicial functions. On the other hand, the European Commission itself, which has outsourced the primary role in the process to the Council of Europe (i. e. the VC), would need to build up its own capacities to deal with the judicial reform if it wants to keep up the quality, consistency and institutional memory of its approach to the rule of law within the negotiation processes.

The paper has tried to conduct a scientific research on the role of the Venice Commission in the process of the constitutional changes in Montenegro, Albania and Serbia initiated by their European integration aspirations. The processes of the judicial reform underpinned by the VC and the pressure exercised by the EU will take quite more years to come. Recent developments and the presented dissimilarities among the three states summarised in the last part of the paper, therefore, open a new research agenda for scholars of judicial reform, the quality of the European integration and the role of the VC.

Bibliography

1. Annual Report on the Work of the Judicial Council and Total Balance in the Judiciary of Montenegro for 2018, SS/2019, Podgorica, 2019
2. CD (2009)168* - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) - Final Report on Constitutional Amendment Procedures

3. CDL-AD (2007)047) - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73 Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007).
4. CDL(2012)051-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro, Draft Opinion on two sets of draft amendments to the constitutional provisions relating to the judiciary of Montenegro.
5. CDL-AD(2013)029 - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Georgia, Opinion on three draft Constitutional Laws amending two constitutional Laws amending the Constitution of Georgia.
6. CDL-AD (2016)009 - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Albania - Final Opinion on the Revised Draft Constitutional Amendments on the Judiciary (Of 15 January 2016) of Albania Adopted by the Venice Commission at its 106 Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).
7. CDL-AD (2018)011-e - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia Opinion on the draft amendments to the constitutional provisions on the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018).
8. CDL(2018)015-e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Montenegro - Draft Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges.
9. CDL-AD (2018)023-e -European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Serbia - Secretariat memorandum - Compatibility of the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary of Serbia, taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018).
10. CDL-AD (2018)034-e - European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Albania Opinion on Draft Constitutional Amendments Enabling the Vetting of Politicians - Adopted by the Venice Commission, at its 117 Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018).
11. Coman, R. (2014), *Quo Vadis Judicial Reforms? The Quest for Judicial Independence in Central and Eastern Europe*. Europe-Asia Studies, 66(6), Brussels, p. 920.
12. Commission Staff Working Paper Montenegro 2011 Progress Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 (SEC (2011)1204 final), Brussels, 2011.
13. Commission Staff Working Document Albania 2015 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (SWD(2015) 213 final), Brussels, 2015.
14. Commission Staff Working Document, Update on the Republic of Albania, (SWD(2020) 46 final), Brussels, 2020, p. 2.
15. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 COM (2012) 600 final, 2012, Brussels.

16. Common Position of the EU - Accession negotiations with Serbia Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, (10074/16 ELARG 78), 2016, Brussels.
17. Conclusions of the European Council on 9 December 2011, Brussels, D/11/8.
18. De Visser, M. (2015) *A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform*, Legal Studies Research Paper Singapore Management University, 2015, Singapore, p 35.
19. Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia.
20. Geyh, G. (2014), *Judicial Independence as an Organizing Principle*, Legal Studies Research Paper Series, Maurer School of Law, Indiana University, Bloomington, p. 2.
21. Kosar, D. (2018), *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, German Law Journal, Vol. 19, No. 7.
22. Mendelski, M. (2018), *Rule of Law (in Central and Eastern Europe)*, in Routledge Handbook of East European Politics, Abingdon, p. 120.
23. Montenegro Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 115 Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018).
24. Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Montenegro November 2019.
25. Parau, E. (2012), *The Drive for Judicial Supremacy in Central and Eastern Europe*, chapter in A. Seibert-Fohr (Ed.) *Judicial Independence in Transition-Strengthening the Rule of Law in the OSCE Region*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, p. 7.
26. Pejović, A. A. (2018), *The New Approach of the European Union in Accession Negotiations - The Focus on Chapters 23 Judiciary and Fundamental Rights and 24 Justice, Freedom and Security*, Papers from the Fifth International Scientific Conference of the European Studies Department United We Stand Strong, Sofia, St. Kliment Ohridski University Press, p. 75.
27. Predlog za promenu Ustava Republike Srbije, Tekst propisa.
28. Press release of the 111th meeting of the Parliamentary Committee for Constitutional and Legislative Issues.
29. Recommendation 1791 (2007), on the state of human rights and democracy in Europe the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE).
30. Analysis of the Justice System in Albania by the Republic of Albania Assembly Ad Hoc Parliamentary Committee on Justice System Reform Group of High-Level Experts.
31. The Constitution of Albania, the Official Journal of the Republic of Albania, 76/2016, Tirana, 2016.
32. The Constitution of Montenegro, the Official Journal of Montenegro 38/2013, Podgorica, 2013.
33. The Constitution of Serbia, the Official Journal of the Republic of Serbia, 98/2006, Beograd, 2006.
34. The Law on the Judicial Council and the Judges, Official Journal of Montenegro, No 42/2018.

35. Screening report Montenegro - Chapter 23 - Judiciary and fundamental rights (MD 281/12), Brussels, 2012.
36. Screening report Serbia, Chapter 23 - Judiciary and fundamental rights (MD45/14), Brussels, 2014.
37. Tom Ginsburg & Nuno Garoupa, *The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*, Berkeley Journal of International Laws 53, University of Chicago Law School, Berkeley, 2008.
38. Van Dijk, P. (2017) 'The Venice Commission on Certain Aspects of the European Convention of Human Rights Ratione Personae', in S. Breitenmoser *et al.* (eds), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber* (2007), p. 183, through Stefanie Schmahl & Marten Breuer *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University Press, Oxford, p. 743.
39. Volpe, V. (2017) *Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia)*, Uted Giuridica, Milano, p. 18.

MACEDONIAN EU PERSPECTIVE: WINDOW OF CHALLENGE OR OPPORTUNITY

Associate Professor Hristina Runcheva-Tasev, PhD

*Faculty of Law „Iustinianus Primus“ Skopje
Ss. Cyril and Methodius University*

Abstract

The paper analyses the Macedonian approach towards the EU integration process and the latest updates on EU enlargement. Namely, after a decade of positive recommendations by the European Commission for opening accession negotiations, the Macedonian EU perspective was encouraged by the Council that has finally decided to launch them in March 2020. During this period, for more than ten years, Macedonian authorities faced the challenge of maintaining a level of interest in the European prospects of the country without receiving many positive signals that the integration will happen in reasonable timeframe.

Still Macedonian political reality is more than complex: Prespa Agreement was expected to accelerate the development of relations with the Union after the name dispute with Greece has been closed, but new challenges have been imposed for the country's European future.

Key words: EU enlargement, Macedonian case, negotiation methodology.

Introduction

„In light of the progress achieved on reforms and the fulfilment of the conditions set unanimously by the Council in June 2018, the Council, subject to endorsement by the European Council members, decides to open accession negotiations with the Republic of North Macedonia.“¹ The General Affairs Council conclusions on enlargement and stabilization and association process

¹ General Affairs Council- Council conclusions on enlargement and stabilization and association process for the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania, Brussels, 25 March 2020. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>. Accessed on 27 March 2020.

for North Macedonia and Albania were confirmed by the Members of the European Council on 26 March 2020.² Despite this optimistic announcement, less encouraging is the fact that there is no precise date when the negotiations will be opened. The history of EU enlargement shows us that the decision to launch negotiations with other countries from the region (Serbia, Montenegro, Croatia) has always been accompanied by a start date for the negotiations, but this is not the case now. According to the Council conclusions, and as the updated country reports identify, both countries (North Macedonia and Albania) „had demonstrated their determination to advance the EU reform agenda and had delivered tangible and sustained results, fulfilling the conditions identified by the June 2018 Council for the opening of the accession negotiations“.³ The first intergovernmental conference should be convened as soon as possible after the adoption of the negotiating framework by the Council. However, prior to the first intergovernmental conference, both countries have to implement a number of reform measures which will impact on the actual start of negotiations. The fight against corruption and organised crime remains a long-term objective, tangible progress regarding reform of public administration as well as further progress in the adoption of legislation. The Commission expects that reform work will continue in both countries respectively and that the conditions will be met soon in order to launch the accession negotiations.⁴

In addition to the list of required reforms, a Statement by the Republic of Bulgaria with regard to the adoption of the Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process⁵ has become one more conditioning issue for Macedonian European integrative process. The statement refers to the unsatisfactory level of implementation of the Treaty on Friendship, Good-Neighbourliness and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia, which has been affected by congestion of the work of the Joint Multidisciplinary Expert Commission on Historical and Educational Issues. Bulgaria states that the implementation of the Bilateral Treaty will be evaluated at all stages of the accession process of the Republic of North Macedonia to the EU, including prior to giving the Republic of Bulgaria's consent to holding the first Intergovernmental Conference (IGC). The sensitivity of the

² Joint statement of the Members of the European Council Brussels, 25 March 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>. Accessed on 27 March 2020.

³ General Affairs Council- Council conclusions on enlargement and stabilization and association process for the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania, Brussels, 25 March 2020. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>. Accessed on 27 March 2020.

⁴ „Accession negotiations opened with Albania and North Macedonia but no date set yet“. Brussels Times. Available at: <https://www.brusselstimes.com/all-news/eu-affairs/103517/accession-negotiations-opened-with-albania-and-north-macedonia-but-no-date-set-yet/>. Accessed on 30 March 2020.

⁵ Statement by the Republic of Bulgaria with regard to the adoption of the Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process. Available at: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/01/66/EU_16606/imfname_10969905.pdf Accessed on 4 May 2020.

issues which have to be revised by the Joint Multidisciplinary Expert Commission might cause further delay in start of the negotiations, since Bulgaria is conditioning the future negotiating framework with tangible actions and results in the implementation of the Bilateral Treaty.

Macedonian „Window of Opportunity“ for European Integration

Many political debates were launched about the *enlargement* of the European Union after the European Council meeting in October 2019 failed to agree to open accession negotiations with North Macedonia and Albania. The EU's commitment to the European perspective of the region was in question. The debate for the profound disillusionment with the European project was easily catalyzed in the Western Balkans. The EU's credibility was undermined, in particular in the Macedonian case, where the change of the constitutional name was expected to open the „window of opportunity“ for European integration. This was additionally dynamized by the new methodology for enlargement proposed by France in November 2019⁶ that called for a more merit-based system, able to provide more tangible benefits earlier in the process, and able to be reversed if the country fails to fulfill requirements.

Macedonian political reality was more than complex: the Prespa Agreement was expected to accelerate the development of relations with the Union after the name dispute with Greece has been closed, but the EU responded by postponing the date for start of negotiations and „raising the threshold“ with the new methodology. This generated Euroscepticism among different forces at the national level. A public opinion survey published in February 2020 shows that 31.9% of the citizens responded positively to the question: do you expect that the country will be granted a date for opening of the negotiations in 2020. 57,8% of the Macedonian citizens did not expect this to happen in 2020⁷.

The wider political context of the Macedonian political scene shows that EU integration is one of the driving aspirations of the Macedonian foreign policy since its independence in 1991. Diplomatic relations with the EU were established in 1995 and were followed by the Agreement of wide-ranging cooperation in the fields of trade, financial operations and transport.

Republic of North Macedonia was the first country from the region that signed a Stabilization and Association Agreement (SSA) with the EU in 2001 and the first country in which an SSA has entered into force on 1 April 2004.

⁶ „Non-Paper: Reforming the European Union Accession Process“ (issued by the French Government in November 2019). Available at: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>. Accessed on 28 March 2020.

⁷ Nikolovski I. Kirchner, J.M. (2020). „What now? The Uncertainty of North Macedonia's EU Accession“. IDCS and Konrad Adenauer Stifting. Available at: https://www.kas.de/documents/281657/281706/A5_What+now+The+uncertaintyof+North+Macedonia%27s+EUaccession+in+2019What%28MKD%29.pdf/96cb9f1b-a7ce-61f6-a31c-30da2d28fc67?version=1.0&t=1582815182418

The SSA provided a framework for political dialogue and strengthened regional cooperation, it strengthened economic relations among parties and established grounds for technical and financial support. The SSA has made a tremendous impact in the process of policy harmonization, legislation and promotion of European values among the institutions and citizens. The European Council awarded the country candidate status in December 2005 and in February 2008, the Council adopted the revised Accession Partnership with the country. After the candidate status was granted, Macedonian foreign policy has been focused on achieving a date for start of negotiations with the EU.

The European Commission first recommended to open accession negotiations with the country in October 2009⁸. Positive recommendations have been received for over a decade until it was finally decided to open the negotiations in March this year. During this period of more than ten years, Macedonian authorities faced the challenge of maintaining a level of interest in the European prospects of the country without receiving many positive signals that integration would happen in a reasonable timeframe. The only green light received by the European Council was visa liberalization, granted for the Macedonian citizens at the end of 2009.

The name dispute with Greece has been one of the greatest obstacles to the integration process when it comes to valorization of the reforms implemented: regardless of the internal dynamic of reforms, the country's accession was vetoed by Greece.

A milestone in the country's EU integration process was expected after the name dispute with Greece was resolved and the Prespa Agreement was signed. Macedonian citizens had high expectations that after the painful change of the constitutional name, the EU membership process **would be advanced and the accession negotiations** would be opened. But the EU failed to launch negotiations in June and October 2019. The leading opponents for further enlargement, France and the Netherlands, sounded criticism over reforms in the fields of democracy and fighting corruption. They were both skeptical of allowing in new members at a time when the EU's cohesion was already affected by Britain leaving the Union. This pattern of decision-making fueled by an 'enlargement fatigue' had been seen before. In fact, back in 2005, France and the Netherlands, after the rejection by referendum of the Union's proposed constitution, both resisted enlargement because the voters perceived it as a threat to the future of their countries. The arguments of these leading states against further EU enlargement were that the Union should focus on its internal weaknesses before launching new negotiations and that the candidate countries must deliver results in the fight against corruption and organized crime.

The EU has learned its lesson from previous enlargements, when underprepared Member States joined the Union and a heavy price was paid. But this

⁸ EU enlargement: The Republic of North Macedonia. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/republic-north-macedonia/>. Accessed on 28 March 2020.

shortsighted approach might lead the EU not to see the forest for the trees. If the EU can't identify its strength and use its potential transformative power in the societies that are in an urgent need for reforms, then the momentum will be lost. It is a fact that the Western Balkan countries are facing serious problems in tackling corruption, organized crime, rule of law, strengthening the democratic processes, media freedom, etc. The EU shouldn't undermine its transformative impact on national level decisions among EU aspirant countries. As Uslaner emphasizes, „Societies develop „cultures of corruption“ because they are trapped in a vicious cycle of high inequality, low out-group trust, and high corruption“⁹. There has to be a way to come out of this process and the EU has practical knowledge how to achieve it. That is why strong engagement in the region is essential.

New enlargement methodology, old issues

When France proposed the new methodology for enlargement last November there were different interpretations for this renewed approach in the enlargement policy. Some considered it as an indictment of the lack of reforms done by the Balkan countries¹⁰, but by other analysts it was seen as a „justification for the blockade towards opening accession talks with North Macedonia and Albania“¹¹ and for a third group of EU specialists it was an attempt by the French to reflect a more serious engagement in the Enlargement process after Macron's statement that the EU needs to 'deepen' before it takes a decision to 'widen'¹². Regardless of the motives, the French proposal was based on replacing the current 35 negotiating chapters with seven stages of the accession process, with „stringent conditions in order to effectively converge towards European norms and standards“¹³. Additionally, there was a „reversibility“ component allowing the EU to abandon membership talks if the government fails to deliver the required standards. The non-paper also included gradual association, stringent conditions and tangible benefits.

The French proposal has its advantages in respect of setting out much needed interim benchmarks and rewards by segmenting the accession negotiation process. But instead of accelerating accession, the negotiations will slow down the process because „once the negotiations are opened, the integration process

⁹ Uslaner, Eric M. (2008). „Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life.“ Cambridge University Press. p. 6.

¹⁰ „The French non-paper: Are there any implications for Kosovo's EU integration process?“. European Western Balkans. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/27/the-french-non-paper-are-there-any-implications-for-kosovos-eu-integration-process/>. Accessed on: 31 March 2020.

¹¹ „Seven stages of EU accession: This is how France would reform the process“ European Western Balkans, 18.11.2019. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/18/seven-stages-of-eu-accession-this-is-how-france-would-reform-the-process/>. Accessed on 29 March 2020.

¹² Ibid.

¹³ „Non-Paper: Reforming the European Union Accession Process“ (issued by the French Government in November 2019). Available at: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>. Accessed on 28 March 2020.

would no longer be based on simultaneous opening of a large number of thematic chapters, but on several successive stages, which would form coherent policy blocks“.¹⁴ It is almost impossible to expect Western Balkans leadership to implement painful reforms and carry out concessions on national matters when the reward is expected to happen after 20 years or even more, considering the fact that there are numerous vetoing opportunities and unilateral political requirements in the meantime.

However, the French methodology was bypassed by the Council's unanimous decision to open negotiations in the Macedonian and Albanian case, but this doesn't mean that the EU will not revise the accession criteria.

A proposal for a new enlargement methodology adopted by the European Commission is already on the table and has been presented for the Macedonian authorities as more credible, with a stronger political steer, more dynamic and predictable.¹⁵

The new methodology includes clustering 33 negotiating chapters into six clusters which will be opened as a whole. The Commission believes that this ‘...will allow a stronger focus on core sectors in the political dialogue’ and will help identify the most important and urgent reforms per sector. More focus will be placed on the rule of law and fundamental values of the EU through instruments such as roadmaps, more involvement of the individual EU Member States in the process. The integration of the candidates in various EU policies if the reforms are duly implemented will be gradual and the lack of progress will be sanctioned with the reversal of the process.

The new Enlargement methodology in its content emphasizes the geopolitical importance of the Western Balkans for the EU and of the major commitments the EU has made to this region in the past. It says, among others, that ‘...firm, merit-based prospect of full EU membership for the Western Balkans is in the Union's very own political, security and economic interest. In times of increasing global challenges and divisions, it remains more than ever a geostrategic investment in a stable, strong and united Europe.’ It also calls ‘all parties [to] abstain from misusing outstanding issues in the EU accession process’, a clear reference to incidences of using EU enlargement as a hostage of particular interests of domestic political actors.

One of the issues strongly pointed out by the Commission is the priority of fundamental political reforms such as the rule of law, functioning of democratic

¹⁴ “Non-Paper: Reforming the European Union Accession Process” (issued by the French Government in November 2019). Available at: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf> . Accessed on 28 March 2020.

¹⁵ „Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5 February 2020. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf. Accessed on 29 March 2020.

institutions, fighting corruption, or as the document states ‘...negotiations on the fundamentals will be opened first and closed last and progress on these will determine the overall pace of negotiations.’ Potential abuses of rule of law and authoritarian leadership cannot be fully avoided in the region, but the enlargement methodology shows strong will in addressing these issues.

The practice throughout the years of implementation will show how the new system works and if the newly created *carrots* (such as ‘...accelerated integration and „phasing-in“ to individual EU policies, the EU market and EU programmes’ and increasing funding and investment ‘...through a performance-based and reform-oriented Instrument for Pre-accession support and closer cooperation with IFIs to leverage support’) and *sticks* (putting on hold negotiations in certain areas, suspending the entire negotiation, reopening the already closed chapters, reducing the EU funding, pausing or withdrawing benefits of closer integration) will work as expected.

The European Commission is expected to draft and propose the draft negotiation framework with North Macedonia, integrating the elements of the revised methodology.¹⁶ The first intergovernmental conference will be convened as soon as the negotiation frameworks are adopted by the Council.

Conclusions

It is discouraging that the Zagreb declaration adopted at the EU-Western Balkans Zagreb Summit, 6 May 2020¹⁷ does not mention the enlargement of the Union at all. There is no date for start of negotiations, no negotiation framework, neither an announcement for the first intergovernmental conference. The EU leaders stressed the importance of good neighbourly relations, regional stability, and mutual cooperation. This includes implementing bilateral agreements in good faith and with tangible results, including the Prespa Agreement with Greece and the Treaty on Good Neighbourly Relations with Bulgaria. It also refers to finding solutions to bilateral disputes and dedicating additional efforts to reconciliation.

Although the latest developments after the Zagreb Summit don’t spread much optimism about further EU enlargement, both the European Commission and Macedonian national authorities have important tasks in the upcoming period.

The Commission is about to revive EU conditionality, which is the heart of enlargement. Its approach should find a balance between being strict and merit based, and offering concrete rewards and integration impetus for the

¹⁶ „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“ Press release, 25 March 2020. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_519 . Accessed on 29 March 2020.

¹⁷ Zagreb Declaration, 6 May 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf>. Accessed on 8 May 2020.

candidate countries in order to encourage them in the harmonization and implementation of European standards and values. If the political will is revived among the EU leadership, the improved enlargement methodology may encourage enthusiasm for reform among the Western Balkans candidate countries. If a merit-based system is introduced replacing the *arbitrary blocking*, together with meaningful rewards and a quicker and more dynamic timeframe, the national authorities will be more motivated to move the process forward.

European promises have a value only if they are realized.

In practice it is hard to find the right balance between positive and negative incentives. The process of undercutting the hope of candidate countries that they will join the EU in foreseeable future and imposing obstacles for further integration usually leads towards isolationism and national policies that mobilize enlargement skeptical actors. The hope is one of the strongest incentives for undertaking painful reforms within candidate countries. Keeping the EU enlargement perspective for Western Balkans is important factor for the European Union and its position of global political actor.

References

1. „Accession negotiations opened with Albania and North Macedonia but no date set yet“. Brussels Times. Available at: <https://www.brusselstimes.com/all-news/eu-affairs/103517/accession-negotiations-opened-with-albania-and-north-macedonia-but-no-date-set-yet/> . Accessed on 30 March 2020.
2. „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“ Press release, 25 March 2020. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_519 . Accessed on 29 March 2020.
3. „Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans“, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 5 February 2020. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf .Accessed on 29 March 2020.
4. EU enlargement: The Republic of North Macedonia. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/republic-north-macedonia/> . Accessed on 28 March 2020.
5. General Affairs Council - Council conclusions on enlargement and stabilization and association process for the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania, Brussels, 25 March 2020. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf> . Accessed on 27 March 2020.
6. Joint statement of the Members of the European Council Brussels, 25 March 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> . Accessed on 27 March 2020.
7. Nikolovski I. Kirhner, J.M. (2020), „What now? The Uncertainty of North Macedonia’s EU Accession“. IDCS and Konrad Adenauer Stifting. Available at: <https://www.kas.de/documents/>

281657/281706/A5_What+now+The+uncertaintyof+North+Macedonia%27s+EUAccession+in+2019What%28MKD%29.pdf/96cb9f1b-a7ce-61f6-a31c-30da2d28fc67?version=1.0&t=1582815182418

8. „Non-Paper: Reforming the European Union Accession Process“ (issued by the French Government in November 2019). Available at: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf> . Accessed on 28 March 2020.
9. „Seven stages of EU accession: This is how France would reform the process“ European Western Balkans, 18.11.2019. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/18/seven-stages-of-eu-accession-this-is-how-france-would-reform-the-process/>. Accessed on 29 March 2020.
10. Uslaner, Eric M. (2008). „Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life.“ Cambridge University Press. p. 6.
11. Statement by the Republic of Bulgaria with regard to the adoption of the Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process. Available at: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/01/66/EU_16606/imfname_10969905.pdf. Accessed on 4 May 2020.
12. „The French non-paper: Are there any implications for Kosovo’s EU integration process?“. European Western Balkans. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/27/the-french-non-paper-are-there-any-implications-for-kosovos-eu-integration-process/>. Accessed on: 31 March 2020.
13. Zagreb Declaration, 6 May 2020. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf> Accessed on 8 May 2020.

FUTURE OF EUROPE. BETWEEN REMARKABLE ASPIRATIONS AND CRUCIAL REFORMS

Assoc. Prof. Dr. Georgiana Ciceo

Faculty of European Studies/Babeş-Bolyai University

Abstract:

The numerous challenges faced by the European Union today from Brexit or the rise in popularity of populist parties, to reinforced West-East as well as North-South divisions or querying the democratic values, in particular the European ones, or a drift towards a kind of nationalism resistant to a deeper European integration have made necessary a new underpinning of the internal unity and solidarity. Against this background the 60th anniversary of the signing of the Treaty of Rome was used as an opportunity to reaffirm the dedication to working together and open a continent-wide discussion on the future of the European Union. The idea of the form that the European Union will take in the near future has begun to emerge with the White Paper dedicated to this subject, launched by the European Commission. The 5 scenarios that represent the Commission's contribution to the new European chapter were not a product of the imagination, but a highlight of the continuous reaffirmation of trust in the Union. They represent a commitment to further working together, albeit in some cases at a different pace, towards the advancement of European integration. This contribution aims to assess the state of the current debate on the future of Europe and to outline the main directions of the present discussion.

Key words: future of Europe, differentiated integration.

„The European Union is presently facing an epochal challenge, on which will depend not only its future but that of the whole world“ (Pope Francis). By stating this in his *Urbi et Orbi* 2020, Pope Francis had in mind the great difficulty caused by the coronavirus pandemic, but he certainly did not lose sight of the fact that the present crisis is only the last in a long series that have tested the European project – from Brexit or the rise in popularity of populist parties, to reinforced West-East as well as North-South divisions or querying the democratic values, in particular the European ones, or a drift towards a kind of nationalism

resistant to a deeper European integration. „This is not a time of division“ or „self-centeredness“ as this could only come „at the risk of severely damaging the peaceful coexistence and development of future generations“ reminded the Pope the Europeans. He then moved on prompting that exactly as „[a]fter the Second World War, this continent was able to rise again, thanks to a concrete spirit of solidarity that enabled it to overcome the rivalries of the past“ it is now high time „that all recognize themselves as part of a single family and support one another.“ At a time when solidarity as a core European value started to be distrusted because of the awkwardness of the EU response to the pandemic since it proved to be extremely slow in taking measures to prevent the spread of the disease, in assisting its Member States or in coordinating their efforts, the Pope considered it his duty to remind Europeans of the importance of the unity of the European continent. Even so, it was not the first time that the High Pontiff considered it his duty to warn Europeans of the stalemate in his view of such a generous project as the unification of the European continent. No later than in 2014, in a speech to the European Parliament, the Pope referred to the fact that „the great ideas which once inspired Europe seem to have lost their attraction only to be replaced by the bureaucratic technicalities of its institutions“ (Pope Francis 2014).

This is not to say that the European Union has done nothing during the corona crisis. On the contrary, it took measures to ensure border management, to limit non-essential travel to the EU, to create green lanes for a speedy and continuous flow of goods across the continent, to uphold the free movement of workers, to mobilize financial resources for supporting companies and jobs, to support research on medicines and vaccines to combat COVID-19, to fight disinformation in order to mention just a few. Although the provisions of Article 168 of the TFEU and the Third EU Health Programme 2014-2020 specified as key EU objectives to reduce health inequality across regions and Member States, to increase the sustainability of national healthcare systems, to encourage innovation in the healthcare sector and to reduce cross-border health risks the EU reaction in terms of health policy proved to be extremely weak. EU remained rather relaxed after the pandemic set off in China, failed to take swift action when the disease started to spread on the continent, left the whole responsibility to individual efforts and capacities of the Member States. Against the background of the deep crisis generated by the coronavirus pandemic, what appeared to be extremely annoying was the EU's ability to address health risks and it was precisely this that once again exposed the deepening abyss between EU's remarkable aspirations and the need for crucial reforms.

This article aims to discuss the need for consistent reforms of the European project in order to make it more amenable to meeting the high expectations to which its very existence is linked. As a matter of fact discussions on the reform of the European project have accompanied the European Union since its launch in the 1950s. It was obvious from the beginning that such a complex construction could not be built all at once. The Union has so far gone through several important stages of reform that have allowed it to adapt to a constantly

changing world and to accommodate an ever-increasing number of Member States. Nevertheless, it is more often than not in times of crisis that the reform ideas are floated with increased intensity. Despite „a certain mood of gloom and doom among EU scholars“ (Bürzel 2018, 476) as far as the Union’s capacity to handle complex situations is concerned, there is another side of the story that deserves to be uncovered, namely that the crises have always ushered in a process of introspection into the Union’s inner strengths and weaknesses, as well as its abilities for crisis management (Ciceo 2018, 317).

Methodologically, the article relies on written sources, both primary (mainly speeches and official documents) and secondary (mostly scholarly and policy-related literature), coupled with observations from specialized research on the ongoing debate on the reform of the European project released by research centers and think tanks, the private sector and non-governmental organizations (NGOs). The article is going to be divided into three parts – a first one discussing the state of the ongoing discussion on the future of the European Union, a second one aimed at shedding light on the underlying conceptual problems that need to be addressed by the reform.

1. The state of the debate on the future of Europe

By the time the pandemic was just about to hit the European continent, the details of an upcoming conference on the Future of Europe were beginning to be finalized. Nevertheless, the conference is just an intermediate point in an itinerary with a destination still unknown. Since the last amendment to the Treaty establishing the European Union, the question of the next stage of reform has been raised, all the more so as the Treaty of Lisbon has only succeeded in finding partial solutions to the problems identified by the Convention on the Future of Europe, which should have paved the way for a true Constitution of the European Union. It hadn’t even dried up the ink on the Lisbon Treaty that talks about a new reform had quickly returned against the background of the 2008 crisis. Even though Lisbon Treaty provided some flexibility to accommodate solutions to the then crisis without the need to amend the founding treaties, discussions on a necessary overhaul of the entire EU system have continued unabated at higher or lower levels of intensity. It was only on the occasion of the 60th anniversary of the European Union that a more articulate discussion on necessary reforms got underway and it has gained momentum ever since. Back then President of the European Commission Jean-Claude Juncker tried to organize the discussion by proposing five scenarios seen as purely intellectual tools meant to inform and better structure the reflection process, therefore being „neither mutually exclusive, nor exhaustive.“ So designed as to circumvent the old irreconcilable distinction between ‘less Europe’ and ‘more Europe,’ they ranged progressively „from the status quo, to a change of scope and priorities, to a partial or collective leap forward“(Juncker 2017).

The first scenario outlined in Juncker’s White Paper on the Future of Europe, titled ‘Carrying On,’ exposed the vision of an EU27 focused on delivering its

positive reform agenda in ‘incremental’ steps, tackling problems as they arrive. Practically, EU would continue to muddle through agreeing to deepen the integration in some policy areas (e.g. single market, defense), while preserving key responsibilities (e.g. border control). The second scenario called for ‘Nothing but the Single Market’ considered that the EU retreated to market integration. As such, the EU27 would have been gradually re-centered around the single market. The third scenario, ‘Those who want more, do more,’ presumed more horizontal differentiation in the form of closer integration among those Member States „who want more.“ This would have meant that those „coalitions of the willing“ could agree to do more together in specific policy areas (e.g. defense, internal security, taxation or social matters). The ‘Doing less more efficiently’ proceeded from the assumption that EU should focus on some key strategic policy fields, delivering at a steady pace in these areas, while leaving more room for maneuver to national and sub-national authorities, by ‘doing less’ in those areas. ‘Doing Much More Together,’ the last among these five scenarios, assumed that Member States decided to do much more together across all policy areas to answer key challenges for cross-border cooperation (e.g. fiscal policy, integration of refugees etc.). Consequently, European institutions would need to be better equipped for „far greater and quicker decision-making“ even at „the risk of alienating parts of society“ concerned about EU’s „lack of legitimacy.“

However, Juncker was not the only one to comment on the future of the European Union. He only stirred a thorough introspection into how EU works and what needs to be done in order to improve its work. The Rome Declaration of the heads of state and government of the EU27 adopted just few weeks later transformed this discussion into a commitment of the European leaders for „the ten years to come“ to make „European Union stronger and more resilient, through even greater unity and solidarity amongst us“ (European Council 2017a). From this point onward the discussion gained momentum and involved all the great European personalities, who felt compelled to intervene. Based on this declaration a Leader’s Agenda (European Council 2017b) was adopted few months later which was to provide an overview of the steps to be taken at the highest level to boost the European project. The climax was to be reached at the summit of the European Council in Sibiu on 9 May 2019, Romania, shortly before the European elections, when a joint statement was to be adopted outlining EU priorities for the next ten years. As a concrete contribution to the Sibiu Summit and in order to boost this period of reflection, the president of the European Parliament Antonio Tajani invited Heads of State or Government during plenary sessions to set out their vision of the future path that Europe should follow.

Yet from the Sibiu summit came out a less substantial and specific than even traditional summit conclusions declaration in ten points, jokingly referred to the text as „the Ten Commandments“ (Morgan 2019). Again the blueprint for concrete action was postponed for a month later when the EU Strategic Agenda for 2019-2024 should have been adopted, which in turn ended up being insufficiently specific except for a prioritization of some key areas like defense and migration,

economic stability, climate action and improving Europe's standing on the global stage. These were reinforced by a promise to organize a conference on the Future of Europe that would bring together citizens and European institutions as equal partners and would be tasked to make recommendations for new policies and institutional changes.

Given the state of play of the discussion on the future of Europe, we intend to highlight in the next section the difficulties raised by any of the options considered thus far. It should be noted from the outset, however, that the views expressed hitherto, although extremely diverse, have revealed that in their fundamentals they borrow from Jean-Claude Juncker's scenarios and that we find in them either the structure of one or another of these, or a combination of them. Therefore, in the subsequent part of our analysis we intend to structure the discussion around the scenarios put forward by the former President of the European Commission.

2. The conceptual problems that need to be addressed

Considering the myriad of factors complicating the state of play in the relations inside the European Union, three of the above-mentioned scenarios stand only a very slight chance of being weighed up. In a context described by the ex-head of the European Commission in terms of unprecedented gravity as marked by „so much fragmentation, and so little commonality in our Union,“ by „such little common ground between our Member States“ and by „so few areas where they agree to work together,“ where „so many leaders speak only of their domestic problems, with Europe mentioned only in passing, if at all,“ representatives of the EU institutions set „very different priorities, sometimes in direct opposition to national governments and national Parliaments“ and national governments became „so weakened by the forces of populism and paralyzed by the risk of defeat in the next elections“ (Juncker 2016) one can hardly imagine that we could ‘carry on’ as if nothing had happened or that we could ‘do much more together.’ The transition from a technocratic, elite-driven community committed to market integration by regulatory policies (Majone 1994) towards a gradual integration of core state powers (foreign affairs, monetary policy, security and defense, border control) exposed to limited democratic control has led to a gradual politicization of integration and rising hostility to unnecessary centralization (Burzel 2016, De Wilde 2015, Genschel and Jachtenfuchs 2016, 2017). Juncker himself anticipated back in 2017 the problematic nature of these two scenarios (Juncker 2017, 10-12). Especially the latter of these two scenarios raised many questions from the beginning because of its nature anchored essentially in a deeply functionalist paradigm, postulating that political integration would follow naturally economic integration (Ciceo 2017, 26). Consequently, neither the status quo, nor the „collective leap forward“ scenarios could be considered as viable alternatives. The global pandemic only exposed further their limits. On the one hand, it proved to be extremely difficult to make important decisions in the realms of health or social policy for instance within the present

treaty framework. On the other, at a time when the internal borders have closed, when solidarity between the Member States has reached historically low thresholds, when the states most affected by the crisis finger-point at the others for their lack of availability in providing the necessary support that would enable them to overcome the difficult situation, when the Commission is ready to take further the infringement proceedings on the rule of law with Hungary and Poland an advanced integration formula that would quickly pave the way for political integration would be extremely difficult to consider regardless of how high were the expectations that the European Union could have done more during the crisis.

The same goes also with the ‘Nothing but the single market’ scenario, but for different reasons. Its very technocratic nature and limited focus on the single market would have presented the advantage of a more straightforward decision-making in certain policy areas (Ciceo 2017, 27). This would have been Britain’s favorite scenario. However, its close association with a vision of the European Union in the *a-la-carte* format strongly contested ever since its launch by sociologist Ralf Dahrendorf in 1979, as well as the trauma of the British exit has made this scenario extremely unlikely. Furthermore, even though the decision-making had been more straightforward, EU’s capacity to act collectively would have been markedly limited“ while „the gap between expectations and delivery at all levels“ widened which basically means that a reform along these lines would put the EU in difficulty in the event that it should find appropriate answers to public health or social problems when it came to a new crisis.

Thus, only two of the five original scenarios in Juncker’s list have managed to remain in the spotlight and become subject to intense scrutiny, namely the third ‘Those who want more, do more’ and the fourth ‘Doing less more efficiently’ (Ciceo 2018). Both have powerful supporters and influential enemies. What is even more important is the fact that the entire discussion on the future of Europe revolves around these two scenarios. They reinforce the image of a European Union of differentiated integration, although point in two different directions of variation currently debated in the academic literature – horizontal and vertical (Leruth and Lord 2015, Schimmelfennig, Leuffen and Rittberger 2015). Nevertheless, both leave a number of important questions unanswered. At a time when perpetuated stereotypes often come to the fore and tend to cast shadow over the reality, it is worth delving into the analytic work by shedding light on the terms under consideration. This is all the more so necessary if we think about that by the mid-1980s differentiated integration existed rather as an academic exercise in solving the problems posed by the growing number of Member States and the divergence of their interests, but since then differentiated integration has become a reality that must be taken into account. In doing so, we proceed from the assumption that differentiated integration is taken to mean that „beyond the Single Market, to which all Member States naturally belong, and assuming the non-negotiable requirements that Members be democracies that respect the rule of law and accept the *acquis communautaire*, Member States need not all proceed together at the same rate with a uniform set of

institutions to converge on the same single array of policies“ (Schmidt 2019, 295).

Horizontal differentiation, also referred to as territorial, builds on the variation in Member State participation in different policy areas. It further distinguishes between internal differentiation if at least one Member State does not participate (e.g. monetary policy) and external differentiation if at least one non-Member State participates (e.g. Schengen cooperation). The third scenario with its emphasis on „coalitions of the willing“ for advancing cooperation in various policy arenas benefited from a huge literature discussing this type of cooperation from different perspectives (Stubb 1996) – time approaches emphasizing the role of the willing States to move faster with the cooperation in a new policy area whereas the other Member States will follow suit once they are ready (often described as two-speed or multispeed or hard core models of integration), spatial approaches that proceed from the assumption that each policy area will benefit from the participation of a different constellation of Member States depending on their willingness to move sooner or later in a cooperation format (known as variable geometry or concentric circles or opt-in/opt-out or multi-track) and a so called *a-la-carte* approach that considers that the decision to take part in any form of policy cooperation remains at the discretion of each Member State since there is no obligation to move forward with the cooperation in any direction. The differentiated integration foreseen by this scenario has left however open the question on how to decide on those who would ‘do more’ together, in the sense of Member States that would be ready to enhance their cooperation in specific policy areas. Moreover, it offers little hints with regard to the institutional setup that will accompany an Europe organized on any of the above-mentioned lines.

Vertical differentiation relates to the distribution of power between EU and the Member States. The discussion on vertical differentiation builds on the work of Lindberg and Scheingold and takes stock of the categories proposed for evaluating this distribution by Tania Burzel (2005), namely (0) no EU-level policy co-ordination; (1) intergovernmental co-ordination (no delegation, no pooling); (2) intergovernmental co-operation (minimal delegation, no pooling); (3) joint decision-making I (‘Community method’, but limited pooling); (4) joint decision-making II (‘Community method’, pooling); (5) supranational centralization (full delegation to supranational bodies) (Schimmelfennig, Leuffen and Rittberger 2015, 767-768). Vertical differentiation has remained a constant companion of European integration from the beginning of the integration process. Moreover, the differences in centralization across policies remained more or less the same across policy areas. The fourth of the Juncker’s scenarios builds on the idea of vertical integration, but connects this with a change of focus in the sense that it aims to prioritize few policy areas in which the national / supranational relationship is reversed in favor of a higher level of centralization. As such even if the name of this fourth scenario is a bit misleading, the basic idea from which it starts is to concentrate EU action in a few areas in order to „better tackle certain priorities together“ by making more in a „reduced number

of areas“ and not on „doing less“ generally speaking. The fundamental problem of this scenario was that it could not offer solutions on how to decide on those policy areas of intensified cooperation. So far there has been no clear treaty provision, or legal doctrine on how to decide on the most appropriate level of action. The latest attempt to come up with the necessary clarifications, the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and ‘Doing less more efficiently’ managed to advance only modest solutions.

In conclusion, we can say that the intellectual two possible ways of action associated with differentiated horizontal and vertical integration, respectively. They reflect the preferences expressed so far regarding the integration process, but nevertheless leave open some fundamental questions.

Conclusions

The fact that European Union is beset by a whole range of problems ranging from the difficulties of accommodating too many members with diverging interests and ideas. The recent pandemic has shown once again how difficult it is to reach an agreement on deeper integration into the legal and institutional framework provided by the treaties in force. No matter how high the expectations for a concerted European action would be and how necessary EU endeavors for deepening the integration process, reaching optimal agreements in crisis conditions between a large number of Member States exposed to complex politicization processes both at national and supranational level becomes an almost impossible task. However, for the reform process, which is now about to begin, to be successful, it will first need to clarify these difficult conceptual questions.

Bibliography:

1. Börzel, T. (2005), „Mind the Gap! European Integration between Level and Scope“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, pp. 217-236.
2. Börzel, T. (2016), „From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, pp. 8-31.
3. Börzel, T. (2018), „Researching the EU (Studies) into demise“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, pp. 475-485.
4. De Wilde, P. (2015), „The Politicization of European Integration: Towards Democratic Renationalization?“ in: A. Hurrelmann and S. Schneider (eds.), *The Legitimacy of Regional Integration in Europe and the Americas*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 19-33.
5. Ciceo, G. (2017), „Contradictory assessments and interpretations to the ongoing discussion on flexible integration in Romania“ in: *Rethinking the European Union?*, Proceedings of the Fourth International Scientific Conference of the European Studies Department, Faculty of Philosophy at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, pp. 25-33.

6. Ciceo, G. (2018), „‘Doing less more efficiently’, or how relevant the enduring principle of subsidiarity is for the current debate on EU reform“, *Journal of European Integration History*, Vol. 24(2), pp. 317-333.
7. European Council (2017a), *The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission*, 149/17, 25.03.2017.
8. European Council (2017b), *Leader’s Agenda. Building our Future Together*, 17 October, on <https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>.
9. Juncker, J.C. (2016), *State of the Union Address: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends*, Strasbourg, 14.09.2016.
10. Juncker, J.C. (2017), *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission, COM(2017)2025, 01.03.2017.
11. Genschel, P., and Jachtenfuchs, M. (2017), „From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, pp. 1-19.
12. Genschel, P., and Jachtenfuchs, M. (2016), „More Integration, Less Federation: the European Integration of Core State Powers“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, pp. 42-59.
13. Leruth, B., and Lord, C. (2015), „Differentiated integration in the European union: A concept, a process, a system or a theory?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, pp. 754-763.
14. Majone, G. (1994), „The Rise of the Regulatory State in Europe“, in: *West European Politics*, Vol. 17, pp. 77-101.
15. Morgan, Sam (2019), „EU heads adopt vague declaration on future of Europe“, *Euractiv*, 9 May 2019, on <https://www.euractiv.com/section/euroad2sibiu/news/eu-heads-adopt-vague-declaration-in-transylvania/>.
16. Pope Francis (2014), *Speech before the European Parliament*, Strasbourg, 25 November, on https://youtu.be/_MQIl6j0nQY.
17. Pope Francis (2020), *Urbi Et Orbi Message*, Saint Peter’s Basilica, Rome, 12 April, on http://www.vatican.va/content/francesco/en/messages/urbi/documents/papa-francesco_20200412_urbi-et-orbi-pasqua.html.
18. Schimmelfennig, F., Leuffen, D. and Rittberger, B. (2015) „The European union as a system of differentiated integration“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, pp. 764-782.
19. Schmidt, V. (2019), „The future of differentiated integration : a ‘soft core,’ multi-clustered Europe of overlapping policy communities“, *Comparative European Politics*, Vol. 17, pp. 294-315.
20. Stubb, A. (1996), „A categorization of differentiated integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, pp. 283-295.

Раздел трети

Медии и свобода на словото

ПРАВНА УРЕДБА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ МЕДИИ В БЪЛГАРИЯ И ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. гни Нели Огнянова

катедра „Европеистика“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Общественият радио и телевизия в Европейския съюз (ЕС) имат важна роля, определена в първичното право на ЕС. Те трябва да допринесат за задоволяване на демократичните, социални и културни потребности на хората.¹ Държавите в ЕС имат свободата да изберат модел на организация, управление и финансиране на обществените радио и телевизия съобразно традициите и националните си особености. Това обаче трябва да става в съответствие с правото на ЕС.

В статията се обсъжда ролята на правото на ЕС за правната уредба на Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) и по-конкретно за целите на предстоящата ревизия на Закона за радиото и телевизията (ревизия 2020).

Ключови думи: Обществени медии, финансиране, държавна помощ, Закон за радиото и телевизията, ревизия 2020

PUBLIC MEDIA REGULATION IN BULGARIA AND EU LAW

Prof. Nelly Ognyanova, Dr Habil

European Studies Department, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

Public service media in the European Union (EU) plays an important role which is defined in EU primary law. It must contribute the democratic, social and

¹ Протокол за системата на обществените радио и телевизия към Договора от Амстердам (1997).

cultural needs of the people to be met. EU Member States have the freedom to choose a model for organizing, managing and funding public service media according to their traditions. However, this must be done in accordance with EU law.

The article discusses the role of EU law for elaboration of the legal framework of the Bulgarian National Radio (BNR) and the Bulgarian National Television (BNT), in particular for the purpose of the forthcoming revision of Radio and Television Law (Revision 2020).

Key words: Public service media, funding, state aid, Radio and Television Law. revision 2020

1. Съществуващата уредба

Приет през 1998 г., Законът за радиото и телевизията (ЗРТ) е изменен над 60 пъти, включително в частта за БНР и БНТ. Българското национално радио и Българската национална телевизия са самостоятелни юридически лица. Всяко от тях се управлява от генерален директор и управителен съвет, чиито правомощия са определени в закона. Финансирането е смесено – търговско и обществено. Търговското финансиране е от приходи от електронни търговски съобщения, като рекламата е в силно ограничен размер за БНТ – 15 минути на ден за всяка програма), а за БНР е 6 минути на час за всяка програма. Законът предви обществено финансиране чрез такси от аудиторията. През 90-те години на миналия век финансирането от такси беше водещ модел на обществено финансиране с аргумента, че по този начин се защитава независимостта на обществените медии от държавата. От друга страна се смяташе, че аудитория, която плаща такса, се предполага да упражнява граждански контрол върху обществените медии, за да получи качествено съдържание. Върху тази част от закона беше наложено президентско вето. В резултат финансирането чрез такси беше заменено с финансиране с бюджетни средства, като всяка година конкретният размер на финансирането се определя със Закона за държавния бюджет – 71 млн. лв. за БНТ и 47 млн. лв. за БНР за 2020 г. За основа служи записаният в закона принцип финансиране на „на час програма“ – БНТ и БНР изготвят справка за времетраенето на програмите, а Министерският съвет определя нормативи за стойността на час програма – за 2020 г. са определени 1 844 лв. за телевизия и 443 лв. за радио.² Съгласно общия принцип, възприет в българското право, отделните програми на БНР и БНТ, които се разпространяват наземно, подлежат на лицензиране. Нелинейните услуги и другите дейности остават извън лицензията.

² Решение на Министерския съвет от 31 октомври 2019 г. за утвърждаване на нормативи за час програма на Българската национална телевизия и Българското национално радио за 2020 г.

2. Идеите за ревизия на правната уредба на БНР и БНТ

От самото въвеждане на Закона за радиото и телевизията в сила не е стихвало обсъждането на промени в уредбата на БНР и БНТ.

2.1. Периодично възниква идеята за **сливане на БНР и БНТ**. Обикновено тя се защитава с два аргумента: (1) за икономия от мащаб и (2) за конвергенция на медийните услуги, която е логично да води до конвергенция на структури. Такива процеси са протичали в някои държави от Европейския съюз за радио и телевизия и резултатите не потвърждават оптимистичните очаквания. Обратното мнение се отстоява последователно от Българското национално радио с няколко аргумента: (1) за спецификата на услугите и дори спецификата на традициите и културата в двете медии, (2) за много по-лесното прилагане на цензура и редуциране на плурализма на гласове вследствие подобно сливане, (3) за фиктивната икономия, доколкото преструктурирането изисква средства за известен немалък период, (4) за силно неравновесното положение на радиото и телевизията в обединените медийни конгломерати, където телевизията има добре изразено предимство. Изглежда вероятно идеята за сливането да се поддържа жива политически с цел осъществяване на по-ефективен контрол върху свободата на изразяване.

2.2. Периодично възниква и идеята за **промяна в силно ограниченото търговското финансиране**. В това отношение БНТ е подкрепяла в различно време две противоположни тези: че иска отпадане на ограниченията и, напротив, че иска да отпадне търговското финансиране, а държавата да поеме чрез трансфери от бюджета цялостната издръжка на БНТ. Първата теза доведе до законопроекти за отпадане на ограниченията върху продуктовото позициониране³ и върху времетраенето на рекламата – през 2006 г. с поправка в ЗРТ, обявена за техническа грешка и отменена по-късно, БНТ беше получила за кратко време по закон 12 минути реклама на час. За увеличаване на времетраенето на рекламата в БНТ усилия положиха и рекламодаделите. По сигнал на Българска асоциация на рекламодаделите КЗК образува дело с предмет застъпничество за конкуренцията.⁴ Рекламният бизнес винаги е имал интерес към БНТ, един генерален директор (Кирил Гоцев) си отиде от БНТ предсрочно именно по тази причина, недостатъчна защита на интересите на обществената телевизия по отношение на едно търговско дружество (Видео Интернешънъл). В конкретния случай КЗК не откри нарушение на конкурентното право на ЕС. Според решението „въведеното ограничение на рекламното време по БНР и БНТ не е от естество да наруши принципа на конкурентна неутрал-

³ Законопроект 154-01-55 за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията от юни 2011 г.

⁴ Решение №1500 на Комисията за защита на конкуренцията от 5 декември 2014 г.

ност, тъй като е свързано със статута на БНТ и БНР на национални обществени телевизия и радио, произтичащите от това задължения и най-вече получаваната субсидия от държавния бюджет. На практика, по-стриктните ограничения по отношение на рекламното време, което БНТ и БНР могат да предлагат, са свързани с осигуряване на възможност за по-ефективното упражняване на дейността им на обществени оператори чрез осигуряване на повече програмно време за функциите им по тази дейност. КЗК е на мнение, че позволеното рекламno време за БНР и БНТ следва да е ограничено в сравнение с рекламното време на търговските доставчици на медийни услуги, доколкото е необходимо да се избегне свръхкомпенсирането на националните обществени доставчици на радиоуслуги, съответно аудио-визуални медийни услуги, което би било в нарушение на правилата на конкуренцията и получаваната държавна субсидия може да представлява забранена държавна помощ.⁵

БНТ напоследък заема противоположна позиция – за пълно отпадане на рекламата, но не и на търговските приходи от спонсорство. Такава позиция изразява действащото в момента ръководство в общ меморандум с търговските оператори, обединени в Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори.⁶

2.3. По отношение на **общественото финансиране** също са изказани много идеи. Основното недоволство е насочено основателно срещу записания в закона **принцип на определяне на размера на финансирането** – „на час програма“. Два аргумента са напълно достатъчни, за да бъде отменен този принцип: (1) принципът се отнася само за програми, линейни услуги, следователно нелинейните услуги и сайтовете на БНР и БНТ не се финансират от бюджета, което е нелогично и необосновано и (2) цената на час програма е напълно условна, зависи за какво съдържание става дума, поради което реалната цена варира в много широки граници. Друго искане за промяна на закона е свързано с **предвидения в закона фонд**. Според Глава V на ЗРТ финансирането се извършва от фонд, в който постъпват средства от различни източници. През 2015 г. министърът на финансите внесе законопроект за заличаването на Глава V, включително за закриване на фонд „Радио и телевизия“⁷. Правителството одобри законопроекта, но Народното събрание не му даде ход.

2.4. **Други идеи, които са поставяни за обсъждане през годините**, са за назначаване на генералните директори от парламента, за назначаване на генералните директори от управителните съвети на БНР и БНТ, за удължаване на мандатите на генералните директори и отпа-

⁵ Решение на КЗК №280/ 24 март 2015 г.

⁶ Антонова В. Могат ли БНР и БНТ да останат без реклама, *Капитал*, 21 февруари 2020 г.

⁷ Законопроект 502-01-91 от 9 ноември 2015 г.

дане на ограничението за брой мандати, за директно поемане на разходите за цифрово наземно разпространение на програмите от бюджета, за референдум за новините на турски език, за българска квота в програмите на БНР и БНТ и др. На обсъждане е била поставяна и инициатива за приватизиране на БНР и БНТ.⁸

Някои от идеите противоречат на правото на ЕС, други представляват очевиден отказ от трудно извоювани демократични стандарти, трети отново са на дневен ред, но общото между всички тях е, че досега не са получили подкрепа от парламента.

3. Ревизия 2020: контекст

И основните адресати БНР и БНТ, и правителството са изразили желание за ревизия на правната уредба на обществените медии.

Българската национална телевизия е в трудно финансово положение. Ръководството ѝ преразглежда предоставяните медийни услуги и заварените договори с цел да намали разходите, но заедно с това се навява един ревизиран модел на финансиране да създаде по-благоприятни условия за работа в бъдеще.

Българското национално радио има новоизбран генерален директор на мястото на предишния, чийто мандат беше предсрочно прекратен поради грубо нарушение на ЗРТ. Законът не предвижда мандатите на членовете на управителния съвет в такъв случай също да бъдат предсрочно прекратени, вследствие на което новият генерален директор продължава да работи с досегашния управителен съвет. Българското национално радио очаква от ревизията нормативна основа за ефективно управление, а заедно с това адекватно финансиране за плановете за нови цифрови услуги.

Правителството поставя за пореден път въпроса за закриване на фонд „Радио и телевизия“, позовавайки се на междувременно приетия Закон за публичните финанси. Според §18 т.2 министърът на културата има задължение да внесе в Министерския съвет законопроект за изменение и допълнение на ЗРТ с цел отразяване в ЗРТ на произтичащите от Закона за публичните финанси промени в частта за фонд „Радио и телевизия“.

Обществото също има интерес от ревизия на правната уредба на обществените медии, макар този интерес да не е институционално артикулиран в момента. Необходими са истински независими обществени радио и телевизия, които да са в състояние да заемат критична позиция, да изпълняват ролята си на *четвърта власт* и същевременно

⁸ По времето на управлението на НДСВ (2004 г.) от председателя на парламентарната комисия по икономическа политика Валери Димитров.

да са основен инструмент за реализиране на правото на информация във времето на постистината. Независимостта на БНР и БНТ непрекъснато е поставена на изпитание. Двете обществени медии са обект на натиск, наблюдават се опити за отстраняване на критични гласове. Законът трябва да е категоричен и еднозначен по отношение на такива прояви. Цифровите технологии в комуникациите радикално трансформират медийния сектор, БНР и БНТ се превръщат в многоплатформени и многоканални медии. Проучванията показват, че аудиторията (особено по-младата) вече не е пред телевизора, а пред мобилните устройства и все повече предпочита услугите на платформите за видеосподеляне. Поредната актуализация на закона задължително трябва да държи сметка за тези тенденции.

4. Финансирането на БНР и БНТ като държавна помощ

За подготовка на ревизията 2020 на уредбата на БНР и БНТ е създадена междуведомствена работна група с две задачи: съобразяване на ЗРТ със Закона за публичните финанси и привеждане на ЗРТ в съответствие със Съобщението на Европейската комисия (ЕК) за държавната помощ за обществените радио и телевизия (2009). На пръв поглед заданието засяга само финансирането на БНР и БНТ, като изпълнението на първата задача се очаква да доведе до закриване на фонд „Радио и телевизия“. Но втората задача изисква постигане на съответствие на националната с наднационалната правна рамка, надхвърля въпроса за финансирането на БНР и БНТ и реално изисква цялостно преуреждане на нормативната им основа. Какво означава ЗРТ да се приведе в съответствие със Съобщението за държавната помощ?

Регламентацията на обществените медии в ЕС е в компетентността на държавите. Но националното законодателство във всички случаи трябва да е в съответствие с Хартата на основните права на ЕС, а също така с различни актове на вторичното право и решенията на Съда на ЕС. Правната уредба на обществените медии трябва да има предвид изискванията за свобода на изразяване и медиен плурализъм, както и изискванията на редица секторни актове, включително в областта на конкурентното право на ЕС.

Общественото финансиране може да бъде предоставяно в различна форма – чрез трансфер от бюджета, чрез предвиждане на данъчни задължения, чрез такси от аудиторията. Адекватността на различните форми вече е обсъждана, в частност за да се преодолее повтарящото се клише за таксите от аудиторията като „единствен начин за обществен контрол върху съдържанието“⁹. По ред причини, които

⁹ Огнянова, Н. Обществените медии: Към въпроса за финансирането от такси, *Капитал*, 29 август 2017 г., Огнянова, Н. Обществените медии в цифровото общество: към дискусиата за адекватен модел на финансиране, *Медиите в България: 25 години по-късно*, Изд. НБУ, 2015.

няма да бъдат дискутирани отново, държавите в ЕС се ориентират към обществено финансиране чрез трансфер от бюджета.¹⁰

Представлява ли бюджетното финансиране държавна помощ? Не винаги. В решението по делото Altmark от 2003 г. Съдът на Европейските общности определи условията, при които държавното финансиране за обществени услуги **не представлява държавна помощ**:

- Предприятието получател трябва действително да има задължения за предоставянето на обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно дефинирани.
- Параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат установени предварително по обективен и прозрачен начин.
- Компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнението на задълженията, свързани с предоставянето на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и приемлива печалба.
- Когато предприятието, което трябва да изпълнява задължения, свързани с обществена услуга, в конкретен случай не е избрано вследствие на процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран участник в търга да предостави тези услуги на най-ниската цена за общността, равнището на компенсацията трябва да се определи въз основа на анализ на разходите, които би направило едно типично, добре управлявано и разполагащо с подходящо оборудване предприятие при изпълнението на тези задължения.¹¹

Практиката на Европейската комисия показва, че обществените медии се затрудняват да изпълнят кумулативно четирите условия *Altmark*.¹² И в България те не са изпълнени или поне не е известно да са предприемани действия, водещи към изпълнение на четвъртото условие – равнището на компенсацията да се определи въз основа на анализ на разходите, които би направило едно типично добре управлявано предприятие при изпълнението на тези задължения.

Ако не са изпълнени *условията Altmark*, държавите от ЕС имат ангажимент да не допуснат финансирането да наруши или да заплаши

¹⁰ EBU (2019), Funding of public service media.

¹¹ Решение на Съда на ЕС по дело C-280/2000, Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“) (2003).

¹² Donders цитира изследване, според което ЕК в практиката си не е приемала експлицитно, че схема на финансиране покрива кумулативно четирите условия по Altmark. Тази практика на ЕК получава редица критики - вж. Donders (2012), Public Service Media and Policy in Europe, Chapter 8.

да наруши конкуренцията¹³: според чл.107 (1) от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) „Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.“

Връзката между финансиране и държавна помощ е централен въпрос за ревизията 2020 на правната уредба на БНР и БНТ. Ако не са изпълнени условията *Алтмарк*, бюджетното финансиране на обществените радио и телевизия трябва да се предоставя като **държавна помощ, съвместима с вътрешния пазар**.

Кога държавната помощ за БНР и БНТ е съвместима с вътрешния пазар?

Тъй като държавната помощ за обществените радио и телевизия в ЕС се разглежда като **компенсация за изпълнението на услуга от общ икономически интерес** (обществена услуга), съвместимостта на обществената услуга с вътрешния пазар се оценява съгласно член 106 (2) ДФЕС: „Предприятията, които са натоварени с мисията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречатства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени. Развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза.“

5. Финансирането на БНР и БНТ като съществуваща държавна помощ

По естеството си държавната помощ е съществуваща или нова помощ. Дали финансирането на БНР и БНТ е съществуваща или нова помощ е ключов въпрос за ревизията на ЗРТ, защото в ЕС за новата помощ се изисква уведомяване на Комисията (нотификация). По въпросите на нотификацията Законът за държавните помощи препраща към правото на ЕС.¹⁴

¹³ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, т.25.

¹⁴ Съгласно чл.26 от Закона за държавните помощи: Държавни помощи, за които не се изисква уведомяване на Европейската комисия, са помощи, към които не се прилага задължението за уведомяване съгласно чл. 108, параграф 3 ДФЕС.

Нова помощ

Според чл.2 Регламент 2015/1589 „освен когато е предвидено друго в нормативните актове, приети съгласно член 109 от ДФЕС или други релевантни разпоредби от него, за всички планове за предоставяне на нова помощ се отправя уведомление до Комисията в подходящ срок от съответните държави членки.“¹⁵ Според същия регламент „нова помощ“ означава всяка помощ, която не е съществуваща помощ. Отговор на въпроса дали измененията на съществуващата помощ са нова помощ, дава практиката на Съда на ЕС.

Схемите за финансиране, които сега действат в повечето държави от ЕС, са въведени отдавна. В практиката се установяват два случая, свързани с нотифициране на нова помощ за финансиране на обществени радио и телевизия в ЕС. Анализът на тези случаи е важен за ревизията на българското медийно законодателство, защото показват в кои случаи финансирането на обществените радио и телевизия според ЕК е подлежало на нотификация. Случаите са сходни: става дума за държави, които прекратяват със закон финансирането на обществените медии чрез реклама, като на мястото на рекламата се въвеждат нови източници на финансиране – данъци за различни категории доставчици. ЕК и Съдът на ЕС приемат, че преминаването от смесена схема на финансиране (с реклама) към нова схема на публично финансиране чрез въвеждане на данъци представлява нова помощ. ЕК приема, че в тези случаи държавата дължи официално уведомление за тези изменения предвид тяхното отражение върху съвместимостта на цялостната схема на финансиране.¹⁶ Общият съд приема, че „това изменение може да бъде оценено самостоятелно, без разглеждане на останалите елементи на схемата, и че в такъв случай задължението за уведомяване от страна на държавите се отнася единствено до изменението“.¹⁷

Испания не нотифицира схема на финансиране на RTVE, въведена със Закон № 8/2009. По жалба на търговски оператор съвместимостта на мярката се обсъжда в решение на ЕК, то е обжалвано, следват съответно решение на Общия съд T151/11 и Решение C449/14 Р на Съда на ЕС, което потвърждава решението на Общия съд – изводът е, че става

¹⁵ Регламент (ЕС) 2015/ 1589 за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (кодифициран текст).

¹⁶ Решение на Общия съд по дело T151/11, §73-74. В т.54 от обжалваното решение ЕК разглежда съотношението между новите средства за RTVE и елементите на помощ по съществуващата схема на финансиране. След като потвърждава, че тези нови средства са съществени и затова представляват нова помощ, тя констатира, че те могат да окажат въздействие върху „съвместимостта на цялата помощ“ и следователно върху елементите на помощ, които вече са предвидени по съществуващата схема за помощ в полза на RTVE. В т. 55 от обжалваното решение Комисията стига до извода, че до нея е трябвало да бъде изпратено официално уведомление за тези изменения предвид тяхното отражение върху съвместимостта на цялостната схема на финансиране на RTVE.

¹⁷ Решение на Общия съд по дело T151/11, §69.

дума за нова помощ, нотификация е дължима, макар само за частта, в която съществуващата схема е изменена със забраната на рекламата и въвеждането на данъци.¹⁸

Франция със закон провежда т.нар. *реформа „Саркози“*¹⁹: през 2009 г. се приема закон („закон Léotard“), изменящ закона за телекомуникациите. Целта на планираната помощ е да се финансират разходите за услуги от общ икономически интерес, поверени на France Télévisions, чрез компенсация на неговите загубени приходи в резултат на намаляването и забраната за излъчване на реклами по обществената телевизия. Въвеждат се два данъка – върху приходите от реклама на телевизиите и върху приходите на доставчиците на електронни съобщения. За разлика от Испания (а може би и поради развитието на казуса с Испания по същото време) Франция нотифицира въвеждането на данъчните мерки като нова помощ.²⁰ ЕК намира помощта за съвместима, Съдът на ЕС потвърждава съвместимостта на помощта.²¹

В България се обсъжда възможността БНР и БНТ да преминат към модел на финансиране, в който няма да имат право на реклама. Това е предложение на БНР, БНТ и АБРО, изразявано на публични форуми и внесено в Народното събрание на вниманието на законодателя.²² Тук могат да се направят два коментара, важни за разказа: първо, БНР и БНТ не изразяват желание да се откажат от всички форми на електронни търговски съобщения, и второ, в предложението не се предвижда – както в посочените френски и испански модел – непостъпните средства от реклама да се компенсират от данъци.

България не е в хипотеза на предоставяне на нова помощ, за която се дължи нотификация.

¹⁸ Решение на Общия съд T151/11, §67 Комисията изтъква, че съгласно член 4 от Регламент № 794/2004 тя трябва най-напред да провери дали изменението на схемата на финансиране на RTVE, въведено със Закон № 8/2009, е съществено. По-нататък тя констатира, че преминаването от смесена схема на финансиране към схема на почти изцяло публично финансиране на RTVE, осъществено от Кралство Испания посредством приемането на посочения закон, представлява съществено изменение и затова е налице нова помощ. В този контекст Комисията приема, че размерът на помощта се е увеличил значително и че финансирането от реклама, което не представлява помощ, е било заменено с финансиране от испанската държава (за да се компенсира загубата на приходи от реклама, се въвежда данък от 1,5% върху приходите на операторите на платена телевизия и данък върху приходите на операторите на далекосъобщителни услуги).

¹⁹ Реформата „Саркози“ е много спорна и никога не се реализира, отменена е след края на мандата му.

²⁰ Държавна помощ C 27/09 (ex N 34/A/09 & N 34/B/09) - Бюджетна субсидия за France Télévisions (2010-2012 г.)

²¹ Решение на Общия съд по съединени дела T568/08 и T573/08.

²² Обществената мисия на БНТ - поглед в бъдещето. Дискусия. Достъпна на адрес: <https://news.bnt.bg/bg/a/diskusiya-za-finansiraneto-na-bnt-initsiirana-ot-mediayata>

Съществуваща помощ

Понятието *съществуваща помощ* е дефинирано в чл.1 Регламент (ЕС) 1589/2015 г. с изрично позоваване на допълнението към Приложение V към Акта за присъединяване на България и Румъния към ЕС. Според това приложение в раздела „Политика на конкуренцията“ като съществуваща помощ се дефинира помощ, влязла в сила преди датата на присъединяване и все още приложима след тази дата: а) мерките за помощ, влезли в сила преди 10 декември 1994 г.; б) мерките за помощ, изброени в допълнението към Приложение V; в) мерките за помощ, които са оценени преди датата на присъединяване от органа за контрол върху държавните помощи на новата държава членка и са определени като съвместими с достиженията на правото на ЕС и за които Комисията не е направила възражение на основание на сериозни съмнения относно съвместимостта на мярката с общия пазар съобразно процедурата, предвидена в параграф 2. Всички мерки, все още приложими след датата на присъединяване, които представляват държавна помощ и не отговарят на изложените по-горе условия, се считат за нова помощ.²³

Финансирането на БНР и БНТ не е изрично предвидено в допълнението към Приложение V за съществуваща държавна помощ, но схемата (смесеното финансиране) е прилагано преди 10 декември 1994 г. По естеството си това е съществуваща помощ и като такава не подлежи на нотифициране.

Категоризацията на финансирането като *съществуваща помощ* не е общоприето становище. Има и обратно мнение, но то не е придружено от аргументация на какво основание може сериозно да се твърди, че дългогодишното двойно финансиране на БНР и БНТ е *нова помощ*.

Наистина, нито Договорът за присъединяване на България и Румъния към ЕС предвижда изрично финансирането на БНР и БНТ като съществуваща помощ²⁴, нито министърът на финансите включва финансирането на БНТ и БНР в годишните си доклади по чл.26 от Регламент 2015/1589 относно съществуващата помощ, а министърът е длъжен по силата на чл.7, ал 2, т. 9 от Закона за държавната помощ да „изготвя годишен доклад и тематични доклади за държавните помощи и ги изпраща на Европейската комисия“.²⁵

Трябва да се напомни, че този въпрос вече е изрично повдиган през 2005 година, когато министърът на културата и туризма внесе в Ко-

²³ Договор за присъединяване на България и Румъния към ЕС, виж и Решение на Съда на ЕС по дело C-262/11 от 29 ноември 2012 г. „Кремиковци“ АД.

²⁴ Приложение V към Акта за присъединяване на България и Румъния към ЕС - Помощи, приложими след присъединяването. Виж и Решение на Съда на ЕС по делото C-262/11 Кремиковци АД

²⁵ Тези доклади не са публични, но няма индикации бюджетното финансиране на БНР и БНТ да е докладвано на ЕК като съществуваща държавна помощ, нито да е определян администратор.

мисията за защита на конкуренцията (КЗК) сравнително-правен анализ и предложение за механизъм за финансиране на обществените медии и националния регулаторен орган от гледна точка на правилата за държавните помощи, изготвени в рамките на Работна група 20 „Политика в областта на културата и аудиовизията“. Въпросът, отправен към КЗК, е дали има правни пречки БНР, БНТ и регулаторният орган да се финансират от държавния бюджет при спазване изискванията на Европейската комисия и на Съда на ЕС. КЗК потвърждава, че „общественото финансиране на националните радио- и телевизионни оператори представлява държавна помощ, доколкото не са изпълнени критериите от решението на Съда на Европейските общности по делото *Алтмарк Транс*.“²⁶ КЗК констатира още, че: „общественото финансиране на националните радио- и телевизионни оператори представлява държавна помощ. Това от своя страна обуславя спазването на чл. 7, ал. 1 от ЗДП за предварително уведомяване на Комисията за защита на конкуренцията, която да оцени допустимостта на съответното държавно подпомагане. Доколкото и към настоящия момент БНТ и БНР получават за своята дейност в обществен интерес субсидии от държавния бюджет, то следва на общо основание да бъде представено надлежно уведомление пред Комисията за защита на конкуренцията за произнасяне по допустимостта на това публично финансиране.“

През 2020 г. КЗК вече не се произнася по допустимостта на общественото финансиране, Министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните помощи и взаимодействието с Европейската комисия.

6. Съвместимост на финансирането на радиото и телевизията с вътрешния пазар: изисквания

ЕК смята, че въпросът за съвместимостта на държавната помощ с правото на ЕС трябва да се решава от националния законодател в светлината на тълкувателните разпоредби на Протокола от Амстердам, който се позовава на „мисията за обществена услуга така, както (...) е възложена, определена и организирана от всяка държава членка“ (дефиниция и възлагане) и предвижда дерогация от правилата на договора в случай на финансиране на обществената услуга радио и телевизия „доколкото такова финансиране се предоставя за изпълнение на мисията за обществена услуга (...) и (...) не засяга условията за търговия и конкуренцията в Общността до степен, която би проти-

²⁶ Решение на КЗК № 226/ 21.07.2005 г. по преписка № КЗК - 156/ 13.07.2005 г. на основание чл. 7, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията, във връзка с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавните помощи.

воречала на общия интерес, като се гържи сметка за това как се изпълнява възложената мисия за тази обществена услуга“ (пропорционалност).²⁷

За целта Европейската комисия формулира изискванията си към финансиране на обществените радио и телевизия с публичен ресурс в отделен акт – Съобщение на ЕК, първоначално прието през 2001 г.²⁸, впоследствие актуализирано през 2009 г. Това Съобщение действа и в момента²⁹. В него ЕК дава отговор на въпроса кога **една съществуваща помощ за обществените радио и телевизия е в съответствие с режима на държавната помощ в ЕС**. Именно тези изисквания трябва да се въведат в българското право с ревизия 2020.

6.1. Определяне на мисията за обществена услуга

Мисията на обществената услуга на обществените радио и телевизия е определена в Протокола към Договора от Амстердам – задоволяване на демократичните социални и културни потребности на обществото. Комисията изисква мисията да бъде по-нататък ясно и конкретно определена. Това е в компетентността на държавите, Комисията се намесва само в случай на явна грешка. Явна грешка е в мисията да се включат дейности, които нямат посочената в Протокола от Амстердам цел, например „рекламата, електронната търговия, телевизионната търговия, използването на специални телефонни номера при игрите с награди, спонсорирането и мърчандайзинга“.³⁰ Макар обществените радио и телевизия да могат да упражняват търговски дейности като продажба на рекламno пространство, за да получават приходи, такива дейности не могат да се разглеждат като част от мисията за обществена услуга.³¹

6.2. Изрично възлагане на мисията

Мисията за обществена услуга трябва да бъде **възложена с официален акт** (законодателен акт, договор или обвързващи условия)³², който определя:

- конкретното естество на задълженията, свързани с обществена услуга;

²⁷ Цит. Съобщение от 2009, т. 38.

²⁸ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5.

²⁹ Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, стр.5.

³⁰ Пак там, т. 41.

³¹ Пак там, т.49 и решения по съединени дела T-309/04, T-317/04, T-329/04 и T-336/04, т.107-108.

³² Пак там, т.50.

- условията за предоставяне на компенсацията;
- мерките за предотвратяване и възстановяване на свърхкомпенсации.³³

Нов момент в изменителния закон е свързан с изискването за **предварителна регулаторна оценка** (оценка екс анте) за съответствие с мисията, преди да се предложи нова услуга или да се извърши съществено изменение на съществуваща услуга. В тези случаи актът за възлагане – лицензията – трябва да бъде съответно променен на базата на решението на регулатора, с което се приема предварителната оценка.

6.3. Избор на модел на финансиране

Държавите решават дали финансирането да бъде „единично“ – само с обществени средства под каквато и да било форма – или „двойно финансиране“ чрез обществено финансиране и приходи от търговски дейности или дейности, свързани с предлагането на обществената услуга, като продажбата на рекламно пространство или програми и предлагането на услуги срещу заплащане.³⁴

Платени услуги са допустими³⁵ – „заплащане не означава непременно, че тези услуги очевидно не са част от мисията за обществена услуга, при условие че елементът на заплащане не застрашава отличителния характер на обществената услуга, а именно – задоволяване на социалните, демократичните и културните потребности на гражданите, което разграничава обществените услуги от чисто търговските дейности“.³⁶

6.4. Прозрачност при отчитане на дейностите, необходими за реализиране на мисията

Съобщението на ЕК предвижда държавите с националните си мерки да гарантират прозрачност както на приходите, така и на разходите: а) вътрешните сметки, отговарящи на дейности, свързани с обществената услуга, и дейности, които не са свързани с обществената услуга, трябва да бъдат обособени; б) всички разходи и приходи трябва да са коректно предназначени или разпределени на основата на последователно прилагани и обективно оправдани принципи за отчитане на разходите; и в) принципите за счетоводно отчитане на разходите, съгласно които се водят отделните счетоводни сметки, трябва да са ясно установени.³⁷

³³ Пак там, т.5.

³⁴ Пак там, т.57.

³⁵ Пак там, т.83.

³⁶ Пак там, т.50.

³⁷ Пак там, т.62.

6.5. Принцип на нетните разходи и избягване на свръхкомпенсация

ЕК изисква достатъчно гаранции, че ще се избегне несъразмерно обществено финансиране, свръхкомпенсация и кръстосано субсидиране. Обществения медиум имат обаче право да задържат всяка година свръхкомпенсация, надхвърляща нетните разходи за обществената услуга (като „резерви за обществената услуга“), доколкото това е необходимо, за да се гарантира финансирането на техните задължения, свързани с обществената услуга. Като цяло Комисията приема, че задържането на сума в размер до 10% от предвидените в бюджета годишни разходи за мисията за обществена услуга може да бъде сметнато за необходимо с цел да се избегнат колебания в разходите и приходите. Свръхкомпенсация в размер, надхвърлящ тази горна граница, по принцип трябва да бъде възстановена своевременно.³⁸ Кръстосаното субсидиране на търговски дейности е неоправдано и представлява несъвместима държавна помощ.³⁹

6.6. Механизми за финансов контрол и контрол за изпълнение на мисията

Държавите от ЕС е необходимо да предвидят в законите си ефективен надзор на изпълнението на задълженията, свързани с обществената услуга. Надзорът трябва да бъде финансов – върху използването на общественото финансиране, за да предотвратят свръхкомпенсациите и кръстосаното субсидиране и да контролират нивото и използването на „резервите за обществена услуга“ – и по същество за изпълнение на обществената мисия.

7. Ревизия 2020: основни положения

Привеждането на ЗРТ в съответствие със Съобщението за държавната помощ в обществените радио и телевизия засяга не само финансирането на БНР и БНТ. Както се вижда, то ще засегне цялостната организация и функциониране на обществените радио и телевизия, като на мястото на принципа „на час програма“ трябва да се въведе принципът „според възложената мисия“. А законодателното уреждане на мисията на обществената услуга, предоставяна от БНР, съответно от БНТ, налага разкриване на смисъла на съществуването на обществените медиуми, техните цели и ценности и дори структурата на предоставяните от тях линейни и нелинейни медийни услуги. В следващото изложение се очертава философията на промените, които се очаква да приведат в съответствие ЗРТ с режима на държавната помощ. Ключова

³⁸ Пак там, т.73.

³⁹ Пак там, т.76.

роля в изготвяне на законопроекта имат представителите на БНР и БНТ с опита си и възгледите си за обществената мисия и за медийните услуги, чрез които тя може да се реализира. Също така важна роля има и Съветът за електронни медии, който ще получи нови правомощия и власт по отношение на защитата на обществения интерес.

7.1. В изменителния закон е **актуализирана и доразвита мисията**, очертана сега в чл.6 ЗРТ, като ще бъдат посочени принципно категориите услуги, чрез които БНР и БНТ ще изпълняват мисията си. Макар логиката на услугите да е една и съща (линейни и нелинейни услуги, услуги, предоставяни чрез интернет портал и мобилни приложения, страници и профили в социални мрежи и платформи за споделяне на видеоклипове, архив), има и специфични услуги и дейности – например филмопроизводство за БНТ и звукозаписна и концертна дейност на собствени музикални състави за БНР. Законодателното очертаване на мисията трябва да бъде достатъчно гъвкаво, за да допусне динамика на услугите и дейностите, но същевременно достатъчно конкретно, за да позволи адекватно финансиране на конкретно определени услуги и дейности.

7.2. Изменителният закон променя **възгледа за лицензията** като регулаторен акт, който се издава само за програми, предназначени за наземно разпространение. Предвижда се отклонение за БНР и БНТ, като за двете обществени медии се издават интегрирани лицензии за възлагане на обществена услуга, които определят целите и конкретните задължения на двете юридически лица, а не са лицензии за програми, както досега. В лицензията се посочват услугите и дейностите от всяка категория и изискванията към тяхното съдържание, с изпълнението на които се гарантира осъществяването на обществената мисия на БНР и БНТ. Причината за тази промяна е, че БНР и БНТ трябва да се развиват като многоканални и многоплатформени цифрови медии, които изпълняват мисията си чрез различните канали и среди, а не само чрез линейните услуги.

Следва да имаме предвид – и това е добре аргументиран извод в други държави⁴⁰ – че цифровата наземна телевизия (ДТТ) е механизмът за разпространение на линейната телевизия. Но ДТТ е необходима за защита на универсалната безплатна достъпност на обществените медии. Ширококоловият достъп все още не е универсален. Достъпът до интернет е платен, което погropaва понятието „безплатна телевизия“. Индустрията за интернет телевизия все още се развива. Поради това цифровата наземна телевизия (ДТТ) остава основен начин хората да имат достъп до линейна телевизия.

7.3. **Моделът на финансиране** остава двоен (смесено финансиране), защото се предвижда финансиране както чрез трансфери от бюджете

⁴⁰ UK Parliament (2019). Communications and Digital Committee publishes report „Public service broadcasting in the age of video on demand inquiry“, p.248-251

та, така и от електронни търговски съобщения. Беше направено предложение да бъде забранена рекламата в линейните или във всички услуги, но то не е получавало консолидирана подкрепа. По общо мнение спонсорството трябва да се запази като източник на приходи.

7.4. Ревизията въвежда изискване за **прозрачност при отчитане на дейностите**, реализиращи мисията на обществената услуга. Предвижда се БНР и БНТ да представят на Съвета за електронни медии подробен отчет за източниците и размера на всички приходи, свързани с изпълнението на дейности по обществената услуга, както и за приходите от финансиране на дейности, които не са свързани с обществената услуга. По същия начин се предоставят на СЕМ отчети за нетните разходи. Съветът за електронни медии възлага одит на финансовите отчети, като резултатите от одита се публикуват на страницата на СЕМ. Изискванията за финансова прозрачност са подробно описани в лицензиите за възлагане на обществена услуга.

7.5. ЕС настоява в националните мерки да има достатъчно **гаранции срещу несъразмерно въздействие** от общественото финансиране, свърхкомпенсации и кръстосано субсидиране. Този въпрос може да се реши, като Министерският съвет приеме методика за оценка на разходите.

7.6. На последно място, изисква се **ефективен надзор на изпълнението** на задълженията, свързани с обществената услуга. Този надзор има два компонента – редовен и ефективен контрол на използването на общественото финансиране и надзор за изпълнение на мисията по същество. Освен финансовия контрол по общия ред Съветът за електронни медии осъществява контрол върху използването на общественото финансиране за изпълнението на мисията на БНР и БНТ.

Вижда се, че се засилват мерките за контрол върху адекватност на мисия – медийни услуги – публичен ресурс в условията на по-голяма прозрачност и отчетност. Заедно с това БНР и БНТ трябва да имат по-голям потенциал за иновации и по-голяма гъвкавост на решенията без прекомерни регулаторни тежести, а задължително трябва да бъде укрепен капацитетът на регулатора. Основна ценност продължава да бъде независимостта на обществените медии и засилването на връзката с аудиторията.

8. Следващи стъпки

Както става ясно, дискусията, необходима за ревизията на ЗРТ 2020, е много различна от разговорите, които се водят в заинтересованите среди за бъдещето на обществените медии у нас. Те засягат ред предметни полета, които тук не се засягат в дълбочина: културната и образователната функция на БНР и БНТ, значението за филмопроизводството и българската музикална индустрия, развитието на обществените медии като еталон за качествена журналистика, необходимост-

та те да се превърнат в авангард на технологичната революция в медийния сектор и др.

Голямо е нетърпението на доставчиците и от общественения, и от търговския сектор да се постави на съвременна основа по същество режимът на спортните права. Този проблем засяга и търговските, и обществените доставчици и е от голямо значение за аудиторията. Спортът е част от обществената мисия на обществените медии в ЕС и отразяването на спорта има връзка с уредбата на т.нар. значими събития. Медийната директива предвижда аудиторията да има право на защита – безплатният достъп на аудиторията до определени значими събития може да бъде гарантиран от закона. Десет години след приемането на този механизъм България не е въвела мерки за защита на аудиторията в закона си. Може да се спекулира дали е случайно, или е в интерес на търговския сектор и платените услуги – но факт е, че България не се възползва от всички възможности за защита на достъпа до информация, които ЕС предоставя на държавите членки. Частични фрагментирани законодателни решения в областта на спортните права, които се предлагат като спешни, без предварително въвеждане на защитата за значими събития в българското право са рискови за аудиторията.

Изброените теми имат пряка връзка с мисията и финансирането на обществената услуга и определят облика и ролята на БНР и БНТ. Но – както се вижда – привеждането на ЗРТ със Съобщението на ЕК за държавната помощ създава процедурната рамка заедно с правомощията, които ще позволят адекватна уредба на тези въпроси в условията на цифрова трансформация.

Литература

1. Регламент (ЕС) 2015/1589 за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (кодифициран текст).
2. Решение на КЗК № 226/21.07.2005 г. по преписка № КЗК - 156/ 13.07.2005 г. на основание чл. 7, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на конкуренцията, във връзка с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавните помощи.
3. Решение на КЗК № 280/24 март 2015 г. за рекламата в БНТ и БНР.
4. Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2001 г. ОВ С 320, 15.11.2001 г., стр. 5.
5. Съобщение на ЕК за прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на публичната услуга разпространение на радио- и телевизионни програми от 2009 г. ОВ С 257, 27.10.2009, стр.5.
6. UK Parliament (2019), Communications and Digital Committee, Report „Public service broadcasting in the age of video on demand inquiry“.

PREScriptive OR OUTCOME BASED? A COMPARATIVE ANALYSIS OF INDIA'S PERSONAL DATA PROTECTION BILL AND EUROPEAN UNION'S GDPR

Dr. Rupal Rautdesai, Professor

Symbiosis Law School Pune, Symbiosis International (Deemed University)

Ms. Sudipta Chakraborty

Distinguished Visiting Faculty,

Symbiosis Law School Pune, Symbiosis International (Deemed University)

Dr. Shashikala Gurpur, Professor & Director

Symbiosis Law School, Pune, Symbiosis International (Deemed University)

Abstract

The concern regarding privacy started with the increase in the use of advanced technology related to computers and the internet. The data and information created, sent, shared, and stored in these digital files through the advanced technologies and platforms are prone to cyber-attacks leading to breach of privacy and making sensitive personal information and data public. These concerns have led many countries to adopt data protection laws, to protect the right to privacy on one hand, and to regulate the businesses that gather, store and sell such data for commercial gains, on the other hand. The authors in the research paper have discussed privacy as a construct, then its transformation, its connotations and operation in the Information and Communication Technologies World. Further, they have discussed, compared and analysed how the issues pertaining to consent, right to be forgotten and handling of sensitive personal data have been addressed in the European Union's General Data Privacy Regulation with the Personal Data Protection Bill, 2019, of India. The authors conclude on the ever-changing concept of privacy also on how the relevant issues have been addressed either through the prescriptive or the outcome-based provisions of both the GDPR and the PDPB, 2019.

Key words: GDPR, Personal Data Protection, Privacy, Right to be forgotten, Sensitive personal data

Introduction

In the initial stages of the coronavirus pandemic there was a lot of fear in the society with respect to the spread of the infection and harmful effects to their own lives. The reaction through the constant hourly news cycles of pandemic fear mongering in all media led people to take extreme steps such as asking medical workers, recent foreign travellers to vacate their apartments from their residential society in which they stayed. In addition, there has been ostracisation of families of deceased patients and those who were recovering. Knowing well the prevalence of such attitude the authorities involved in deployment of Pune's (City in India) COVID-19 contact tracing platform should have been careful about disclosure of the positive cases of COVID-19 to the general public. However, it is reported that the lax attitude of administration resulted in revealing names, locations, contact details and medical history of the patients through a link that went viral on social media platforms for some hours. This gaffe occurred after officials inadvertently made a private Google maps link developed ironically by the Smart City Development Corporation Limited of Pune (a Special Purpose Vehicle established by Government executes projects through PPP model) open to the public for hours on 25th April 2020. Further, it has been reported that instead of admitting to the error, the officials remained indifferent stating that this will make citizens more cautious. Upon knowledge of such a breach of privacy, the authorities then took immediate measures and the link was discontinued. In their defence they stated that the link was only meant for a few officials with login and password and that they will investigate how it got leaked. A source from Pune Municipal Corporation told the news reporter that this breach occurred as security layers were not put in place before planning to launch the dashboard.¹ Nonetheless the harm had already been done. Such is the case of understanding privacy and the lackadaisical attitude of authorities, app makers, social media companies as well as the major tech players who allow such apps to collect data without any oversight or owning up to any responsibility. The case reflects the lack of transition or correlation, or mutual embeddedness of prescription of rules and executive outcome in case of a crisis such as a disaster or pandemic.

There are numerous such cases of data breach reported across the world which blatantly prejudices sensitive personal information.² In the recently released Global Risk report by the World Economic Forum (2019) data breaches are ranked at number 5. The technological advancements have given rise to increasing fear in relation to the privacy of data and information held in digital files. This information may be about an individual's photographs,

¹ Kulkarni, P. (2020). *Leak of PMC Data Spread Personal Details of Patients Over Social Media*, Pune Mirror, India, available at: <https://punemirror.indiatimes.com/pune/cover-story/leak-of-pmc-data-spreads-personal-details-of-patients-over-social-media/articleshow/75396397.cms>.

² Interpol, ASEAN CYBERTHREAT ASSESSMENT 2020, available at https://www.interpol.int/content/download/14922/file/ASEAN_CyberThreatAssessment_2020.pdf, See also Irwin, L. (2020), *List of data breaches and cyber-attacks in March 2020 - 832 million records breached*, IT Governance Ltd., UK.

location, conversations over various social media, emails, personal financial or banking data, educational records, health related records, information from surfing the internet, leading to know more about the nature and character of the individual. The gathering of data by companies and governments regarding individuals and its intrinsic value is quite evident from the fact that most of us receive targeted advertisements when we are viewing any internet page on mobile, tablets, laptops or personal computers. All this questions the very reality of existence of the right to privacy. Thus several nations have adopted privacy and data protection regulations to regulate the conduct of businesses and technologies that affect sensitive personal information and the right to privacy.³ One of the most appreciated normative frameworks developed and adopted is the General Data Protection Regulation of the European Union (GDPR hereinafter) which came into effect in May 2018. While India's legislation on data protection is yet to be enacted, the Indian legislature made suitable amendments to the Information Technology Act (2000) („IT Act“) to include Section 43A and Section 72A, which give a right to compensation for improper disclosure of personal information. The government subsequently issued the Information Technology (Reasonable Security Practices and Procedures and Sensitive Personal Data or Information) Rules, 2011, under Section 43A of the IT Act which have imposed additional requirements. However, the Rules of 2011 do not expect stringent compliance, thus their effectiveness is questionable. Recognising that the current legal framework under the Information Technology Act, 2000, and its rules is not able to keep up with the technological advancements and regulate the arena of data protection and privacy, the Personal Data Protection Bill 2019 (PDPB hereinafter) was introduced. Currently the GDPR faces a few criticisms⁴ including it being cost prohibitive for many businesses, silencing free speech and expression, not being able to create trust for internet users, failing to meaningfully incorporate the role of privacy.

This paper will discuss important literature on the right to privacy for a holistic understanding of the concept; while unveiling the transformation and connotations of the right to privacy in its prescriptive form in the ICT platform. Further, it will centre on an outcome-based breach of the right to privacy such as consent, the right to be forgotten and handling of personal data. It will draw a comparison among these issues under the EU GDPR and PDPB, 2019. The authors have used a descriptive, an analytical and a comparative research methodology.

³ European Union's General Data Protection Regulation, 2018; Children's Online Privacy Protection Act, 2000; California Online Privacy Protection Act, 2004; Canada's Personal Information Protection and Electronic Documents Act, 2000; Personal Data Protection Act, 2010 in Malaysia; Federal Law 13,709 General Data Protection Law, 2018 of Brazil.

⁴ Layton, R. (2019). The 10 Problems of the GDPR: The US Can Learn from the EU's Mistakes and Leapfrog Its Policy. AEI Paper & Studies, 1, available at: <https://www.questia.com/library/journal/1G1-582399316/the-10-problems-of-the-gdpr-the-us-can-learn-from>

Privacy as a construct

The earliest probable references to the concept of privacy can be traced to the distinction between the public and the private spheres by Aristotle, the Greek philosopher. While Governmental authority can be exercised over the activities falling within the public space, the activities in the private space such as „private reflections, familial relations and self-determination“ cannot be subject to it.⁵

One of the classical articles on Right to Privacy by Warren and Brandeis⁶ explains how the „Right to Life“ meaning has changed with time. Earlier it meant only protection against battery in various forms; liberty meant freedom from real restraint; and right to property meant security of the individual for his lands and his cattle. Later, the right to life was expanded to include man's spiritual nature, his feelings, and his intellect. Further came the right to enjoy life, the right to be let alone, the right to liberty, and the right to property comprises intangible as well as tangible property.

William Beaney in his article⁷ states that „a right to privacy as a legal concept can be defined as the legally recognised freedom or power of an individual (group, association, class) to determine the extent to which another individual (group, class, association, or government) may (a) obtain or make use of his ideas, writings, name, likeness, or other indicia of identity, or (b) obtain or reveal information about him or those for whom he is personally responsible, or (c) intrude physically or in more subtle ways into his life space and his chosen activities“. He highlights the problems of over-defining or under-defining the right to privacy, as over definition may affect the individual's other rights such as thought and expression, freedom of religion etc, whereas under-defining could result in claims to what is clearly laid down as right to privacy by law or through court precedents.

The Black's Law Dictionary defines the right to privacy as „*right to be let alone; the right of a person to be free from unwanted publicity; and the right to live without unwarranted interference by the public in matters with which the public is not necessarily concerned*“.

Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) says, „*No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks on his honour and reputation.*“⁸ The same principle is reflected in Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Article 8 of the European Human Rights Convention

⁵ James, M. (2014), A comparative analysis of the right to privacy in the United State, Canada and Europe, *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 2, page 262.

⁶ Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (1890), The right to privacy, *Harvard law review*, 193-220.

⁷ Beaney, W. M. (1966), The right to privacy and American law, *Law & Contemp. Probs.*, 31, 253.

⁸ Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A (III), art. 12, U.N. GAOR, 3d Sess., 1st plen. mtg., U.N. Doc A/810 (Dec. 10, 1948).

(EHRC) lays down „*Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence*“⁹.

One of the experts in Privacy law from the Law School of George Washington University, in his book writes about a woman whose dog pooped on a subway train. She refused to clean up the mess when one of the passengers requested that she did so. Another passenger took photos and put them online. This spread like wildfire and due to public shaming and embarrassment, and the „dog poop girl“ dropped out of the university.¹⁰ His book deals with issues of law, civic behaviour and capability of the technological advancements. He asks whether any act that occurs in a public place takes away the right to privacy of the parties involved in such incidents. He suggests a new definition of privacy should be considered.

In India, there is no separate statutory or constitutional provision guaranteeing the right to privacy. However the jurisprudence of various cases decided in India¹¹ and the most recent case of *K. S. Puttaswamy* (popularly also known as *Aadhar case*),¹² in which the 9 Judges Bench of the Supreme Court of India stated that the right to privacy is core of human dignity and is intrinsic and inseparable from human being, shows the increasing significance of the right. Thus, the Supreme Court interpreted Article 21 of the Indian Constitution, which guarantees the freedom of life and personal liberty, to include the right to privacy. In this case ‘Aadhaar Card Scheme’ of the Central Government was challenged on the ground of collecting and compiling the demographic and biometric data of the residents of the country affecting the right to privacy.

It is important to note that in the EU legal order, the fundamental right to respect for private life recognised under Article 8 of EHRC is considered to be separate from the fundamental right of data protection under the data protection laws. Though they both may be closely related as they protect similar values that is the autonomy and human dignity of individuals, they differ in their construction and scope. The right under Article 8 of EHRC is a general prohibition regarding interference, subject to certain cases such as public interest that justify interference. The right to protection of personal data is looked at as a modern and active right which puts in place a mechanism of checks and balances whenever the data of individuals is processed by any organisation or businesses.¹³

⁹ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 8, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221.

¹⁰ Solove, D. J. (2007), *The future of reputation: Gossip, rumor, and privacy on the Internet*, Yale University Press.

¹¹ Minority judgement of Justice Subba Rao in the case of *Kharak Singh v. The State of U.P.* (1964); *R. Rajagopal v. State of Tamil Nadu* (1994); *PUCI v. Union of India* (1997) 1 SCC 301, *State of Maharashtra v. Madhukar Narayan Mardikar*, (1991) 1 SCC 57

¹² *K. S. Puttaswamy v. Union of India* (2019) 1 SCC 1.

¹³ *Handbook on European data protection law*, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2018.

Transformation and connotations of the right to privacy

Privacy inherently is considered to be a normative concept, with roots in philosophical, legal, sociological, political and economic traditions.¹⁴ Its prescription as shown already, undergo contradictions, conflict and shades of non-compliance when the state or executives emphasise outcome in different context when the technology mediates or monitors or acts as a life line with its typical inanimate nature.

Kobbi and Alexandra in their position paper¹⁵ emphasise on examining social norms and normative expectations of privacy so that technologies that are developed for complying with privacy protection are able to satisfy the expectations of the users with regard to privacy. One of the eye-catching observations of their study was that „the choices made in design of privacy regulations may reflect expedient political or practical compromises, rather than actual individual and societal expectations“. To bridge this gap between the legal and normative perspectives of privacy, they suggest that the technology must satisfy the given legal definition of privacy and simultaneously develop similar approaches to analysing whether the technology satisfies the normative expectations of its users.

Mulligan, Koopman and Doty in their paper¹⁶ argue that privacy is transformable as per the changing technological and social conditions. They suggest „a new approach to privacy research and practical design, focussed on the development of conceptual analytics that facilitate dissecting privacy’s multiple uses across multiple contexts“.

Privacy is understood differently by people belonging to different generations. For example Lew McCreary¹⁷ in his paper narrates an incident where he and his mother were watching a segment on the CNN channel, in which footage was shown, from a surveillance camera in a Wal-Mart parking lot, where a woman was smacking her child in the backseat of the car. This was shocking to both the author and his mother but for very different reasons. While the author was appalled at the woman’s behaviour, the author’s mother was shocked that the camera was there to witness it and its invading privacy. The author has come to accept the presence of these cameras as accessories to modern life. But the author is more like his mother, conservative, when he speaks of the younger generation who self-expose on the internet their party videos, photos etc and share them without any care, which may potentially create trouble in future in more than one way. For example, now-a-days the potential employers do a

¹⁴ Nissim, K. and Wood, A. (2018), Is Privacy Privacy?, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2128), 20170358, p. 3.

¹⁵ Ibid, p. 16.

¹⁶ Mulligan, D. K., Koopman, C. and Doty, N. (2016), Privacy is an essentially contested concept: a multi-dimensional analytic for mapping privacy, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374(2083), 20160118.

¹⁷ McCreary, L. (2008), What was privacy?, *Harvard Business Review*, 86(10), 123-30.

social media background check of candidates and such behaviour may not be acceptable to the potential employer. Another example is that if the friends with whom it is shared have shared it further to others from where it spreads, it may become subject of laughter or memes.

There has been a debate for some time now, whether a jurisdiction must utilise the so-called „**prescriptive**“ method or an „**outcome-based**“ approach to achieving a particular law's objectives. Under the prescriptive approach, the government defines data protection rules and requires regulated individuals and entities to comply with those rules. Both the GDPR and the PDPB 2019 *prima facie* seem to have adopted the prescriptive approach. Whereas the Trump Administration in the United States have advocated the outcome-based approach whereby the government focuses on the outcomes of organisational practices, rather than defining the practices themselves.¹⁸ Only a deeper analysis of the provisions and its implementation can unfold whether the GDPR and the PDPB 2019 are prescriptive or outcome-based.

The GDPR in Article 4(1) defines „personal data“ to mean „any information relating to an identified or identifiable natural person („data subject“); an identifiable natural person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person“.¹⁹ In this definition the focus is on identifiability, and thus if pseudonymised or anonymised data can be reverse engineered to find out the real identity then the pseudonymisation or anonymisation may not be able to escape the claims of the right to privacy. Some of the interesting cases decided by the EU Court of Justice interpreting the term „personal data“ are: *Peter Nowak v. Data Protection Commissioner*²⁰ – exam scripts were held to be personal data; *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*²¹ – IP (Internet Protocol) address in the hands of Internet Service Providers (ISP) was held to be personal data; *Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland*²² – Dynamic IP address in the hands of website operators was held to be personal data.

The formerly known sensitive personal data term is now illustrated under Article 9(1) of the GDPR which deals with processing special categories of

¹⁸ Schwart, P. M. and Peifer, K.-N. (2019), Structuring International Data Privacy Law, *International Data Privacy Law* 21, available at <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/10/Schwartz-Intl-Data-Privacy-Law-21.pdf>.

¹⁹ <https://gdpr-info.eu/art-4-gdpr/>.

²⁰ 20th December 2017 (C-434/16) available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0434>

²¹ 2011, Case C-70/10, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0070>.

²² 19th October 2016, Case C-582/14, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0582>.

personal data and includes data pertaining to racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade union membership, genetics, biometric, health, sex life or sexual orientation.

In the PDPB, 2019, Section 3(28) defines „personal data“ to mean „data about or relating to a natural person who is directly or indirectly identifiable, having regard to any characteristic, trait, attribute or any other feature of the identity of such natural person, whether online or offline, or any combination of such features with any other information, and shall include any inference drawn from such data for the purpose of profiling“²³. Further, Section 3 (36) of PDPB, 2019 defines „sensitive personal data“ to mean „such personal data, which may, reveal, be related to, or constitute – (i) financial data; (ii) health data; (iii) official identifier; (iv) sex life; (v) sexual orientation; (vi) biometric data; (vii) genetic data; (viii) transgender status; (ix) intersex status; (x) caste or tribe; (xi) religious or political belief or affiliation; or (xii) any other data categorised as sensitive personal data under section 15“.

Consent, right to be forgotten and handling of personal data

As per Article 6(1) of the GDPR, consent is one of the lawful bases on which the data can be processed. The 5 other lawful bases are: contract, legal obligation, vital interests of the data subject or another natural person, public interest, legitimate interests pursued by a controller or a third party. It is expected that consent is freely given, specific, informed and unambiguous. Consent must be sought through an intelligible and easily understandable means, using clear and plain language. It must be taken into account whether consent has been taken on processing the personal data which may not be necessary for the performance of contract. However, in practice we observe that the data subjects often are required to provide „consent“ by checking a box at the end of long, technical, and complicated terms of service agreements. Article 8 of the GDPR deals with processing data where the information services are offered directly to children, in such cases the processing would be lawful only if the child is at least 16. Member states are allowed to lower this age from 16 till 13, but not below that. Where the age of the child is below the age provided in the legislation of member countries, parental consent would be mandatory. One of the major concerns is that while the children may be good with technology and different applications on mobile phones and internet, they mostly lack the capacity to understand the terms of the service providers and thus may consent to sharing data about themselves which adults would not share. The children may be unaware of the fact that their profile and behavioural data is collected and sold to data brokers, which in turn may lead to targeted advertisements or display inappropriate content to children.

²³ Personal Data Protection Bill, 2019 (Bill No. 373 of 2019) as introduced in Lok Sabha (Lower House).

In a survey conducted in a UK primary school, wherein 32 children aged between 8 to 10 years old participated and attempted questions on 8 different scenarios where they had to decide whether the information should be kept private or not and answer the reason why. The results of this survey indicated that the children do have an understanding of privacy especially related to online safety; however the children did not have the maturity to understand that their data they shared online had inherent value and they could not distinguish between which data were to be protected and which were okay to share.²⁴

Processing personal data of children is pertinent to other GDPR requirements (e.g. notices must be tailored to children; the fact that data subjects are children could tip the balance of the legitimate interests test or trigger a data protection impact assessment). One recital states that significant automated decisions should not be taken concerning children.

Conditions for a valid consent under the draft PDPB²⁵ include free consent under section 14 of the Indian Contract Act, 1872, informed consent under Clause 7 of the PDPB. Burden of proof regarding consent has been placed on the data fiduciary and it has to prove that the consent has been given by the data principal for processing the personal data.²⁶

In India, a child is defined as someone under the age of 18. The PDPB provides for a general obligation to process personal data in a manner that protects the children's rights and in a manner that is in the best interests of children. Data fiduciaries are required to verify a child's age and obtain the consent of a parent or guardian before processing any personal data of a child. The Data Protection Authority of India is empowered to promulgate regulations that specify how this is to be done. Data fiduciaries that operate online services directed at children or process large volumes of children's data may be classified as „guardian data fiduciaries“ by regulations. These guardian data fiduciaries are barred from profiling, tracking, or targeting advertising at children.

In a case even before the GDPR came into existence, in the case of *Google Spain v. González*,²⁷ the Court of Justice of the European Union interpreted the EU directive 95/46 as creating a presumption that at the request of a person affected (data subject) Google must delete links to personal data from its search engine results. This case affirmed the right to be forgotten.

²⁴ Dempsey, J., Sim, G., & Cassidy, B. (2018). Designing for GDPR-Investigating Children's Understanding of Privacy: A Survey Approach. available at http://clock.uclan.ac.uk/24179/1/BHCL-2018_paper_82.pdf

²⁵ Clause 11 of the Personal Data Protection Bill, 2019.

²⁶ Clause 11(5) of the Personal Data Protection Bill, 2019.

²⁷ Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González, 13 May 2014 Case C131/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>; Also see <https://harvardlawreview.org/2014/12/google-spain-sl-v-agencia-espanola-de-proteccion-de-datos/>.

As per the GDPR, individuals shall have the right to ask for deletion of their personal data in some circumstances, for example, if data is inaccurate, or not relevant for the purpose it was collected, or if it was processed in contravention of other principles. The GDPR, however, also allows data subjects to request that personal data be deleted simply on the basis that they no longer consent to any future processing of that data and that there is no other legal basis for its processing, his principle popularly known as the „right to be forgotten“ or the „right to erasure“.²⁸ Some exceptions to these rules are provided, for example if the data are conflicting with the exercise of freedom of speech and expression, or data are important for research or maintaining in the achieves. There are some criticisms to the above that these exceptions are not well defined and left for the EU member states to elaborate in their respective statutes. Further, the fear of penalties under the GDPR may encourage technology platforms to excessive takedowns of content which may affect freedom of speech and expression of other, and such other person whose freedom of expression is affected would not really have recourse to continue to have access to information that is removed.²⁹

In India, as part of chapter V on the Rights of Data Principal, under Clause 18³⁰, the data principle has provided the right to erasure of personal data which is no longer necessary for the purpose for which it was processed. This right includes the right to correct the inaccurate or misleading personal data, complete the incomplete personal data and updating of personal data that is out-of-date. Further Clause 9 of the PDPB 2019 casts an obligation that the data fiduciary should not retain any personal data for more than the necessary period to satisfy the purpose for which it was processed and that it should delete the personal data at the end of processing them. The personal data may be retained for a longer duration only if the data subject has provided their consent. The recent case of the *Arogya Setu Application* (App tracking COVID-19 patients) which was earlier made mandatory in India by the Central Government had to be toned down to being recommended as there were several concerns of it affecting the right to privacy of the individuals.

Conclusion

The data privacy and data protection landscape are still evolving as there will be further technological developments affecting how data are gathered, stored, used, analysed, shared and circulated. Merely having a constitutional fundamental right to privacy or a statutory right to data protection will not solve all the problems. Courts will be often called upon to balance the individual's right to privacy with the rights of others such as the right to information by the society. Prima facie the GDPR and the PDPB, 2019 seem to be providing for the protection of an individual's right to privacy and data protection, but fail to elaborate on the

²⁸ Article 17.

²⁹ Available at <https://www.hrw.org/news/2018/06/06/eu-general-data-protection-regulation>

³⁰ Clause 18 of the Personal Data Protection Bill, 2019.

exceptions under which the right may not be exercisable. Moreover, the GDPR and PDBP 2019 lack provisions for enhanced awareness among the data subjects with respect to protection of sensitive personal data and preserving their right to privacy in a meaningful way. Any country following the data protection law must hold the child's rights as paramount, just as the GDPR and the PDPB. However, how the jurisprudence in upholding the rights of the children unfold in the EU member states and in India remains to be seen. One thing is for sure that the data fiduciaries will face challenges while designing technology used by the vulnerable such as children or beneficiary in pandemic or other crises, to meet the expectations of the GDPR and the PDPB, as it is not easy to put the technical or legal language in a plain and simple manner to children. Further, the contours between data protection and freedom of expression will continue to be contested as individuals invoke the GDPR's right to erasure. Thus, although the GDPR and PDPB 2019 seem to be prescriptive, with the gaps arising out of technology-driven context as shown above, there is a huge scope for data fiduciaries to design their technologies in a way to achieve the balance between their business interests and privacy of individuals, upholding law to serve its core purpose of justice while being outcome based.

Bibliography

1. Beaney, W. M. (1966), The right to privacy and American law, *Law & Contemp. Probs.*, 31, 253.
2. Beaney, W. M., (1967). *The Right to Privacy and American Law*, available at: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3107&context=lcp>.
3. Dempsey, J., Sim, G., & Cassidy, B. (2018), Designing for GDPR-Investigating Children's Understanding of Privacy: A Survey Approach, available at: http://clock.uclan.ac.uk/24179/1/BHCI-2018_paper_82.pdf.
4. Dempsey, J., Sim, G., & Cassidy, B. (2018), Designing for GDPR-Investigating Children's Understanding of Privacy: A Survey Approach, available at http://clock.uclan.ac.uk/24179/1/BHCI-2018_paper_82.pdf.
5. Irwin, L. (2020), *List of data breaches and cyber-attacks in March 2020 - 832 million records breached*, IT Governance Ltd., UK, available at: <https://www.itgovernance.co.uk/blog/list-of-data-breaches-and-cyber-attacks-in-march-2020-832-million-records-breached>.
6. James, M. (2014), *A comparative analysis of the right to privacy in the United State, Canada and Europe*, Connecticut Journal of International Law, 2014, Vol. 29, Issue 2, page 262
7. James, M. (2014), A comparative analysis of the right to privacy in the United State, Canada and Europe, *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 2, page 262.
8. Kulkarni, P. (2020), *Leak of PMC Data Spread Personal Details of Patients Over Social Media*, Pune Mirror, India, available at: <https://punemirror.indiatimes.com/pune/cover-story/leak-of-pmc-data-spreads-personal-details-of-patients-over-social-media/articleshow/75396397.cms>.
9. Layton, R. (2019), The 10 Problems of the GDPR: The US Can Learn from the EU's Mistakes and Leapfrog Its Policy. *AEI Paper & Studies*, 1, available at: <https://www.questia.com/library/journal/1G1-582399316/the-10-problems-of-the-gdpr-the-us-can-learn-from>.

10. McCreary, L. (2008), What was privacy?. *Harvard Business Review*, 86(10), 123-30.
11. Mulligan, D. K., Koopman, C. and Doty, N. (2016), Privacy is an essentially contested concept: a multi-dimensional analytic for mapping privacy, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 374(2083), 20160118.
12. Nissim, K. and Wood, A. (2018), Is Privacy Privacy?, *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2128), 20170358 3.
13. *Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland* (19th October 2016), Case C-582/14, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0582>).
14. Schwart, P. M. and Peifer, K.-N. (2019), Structuring International Data Privacy Law, *International Data Privacy Law 21*, available at: <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/10/Schwartz-Intl-Data-Privacy-Law-21.pdf>.
15. Solove, D. J. (2007), *The future of Reputation: Gossip, Rumor, and Privacy on the Internet*, Yale University Press.
16. Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A (III), Art. 12, U.N. GAOR, 3d Sess., 1st plen. mtg., U.N. Doc A/810 (Dec. 10, 1948).
17. Warren, S. D., and Brandeis, L. D. (1890), The right to privacy, *Harvard Law Review*, 193-220, available at: <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>.

Legislation and other:

1. California Online Privacy Protection Act, 2004.
2. Canada's Personal Information Protection and Electronic Documents Act, 2000.
3. Children's Online Privacy Protection Act, 2000.
4. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 8, Nov. 4, 1950, 213 U.N.T.S. 221.
5. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe (2018), *Handbook on European data protection law*, available at: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law-2018-edition>.
6. European Union's General Data Protection Regulation, 2018.
7. Federal Law 13,709 General Data Protection Law, 2018 of Brazil.
8. Google Spain SL and Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González, (13 May 2014) Case C131/12, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>) (<https://harvardlawreview.org/2014/12/google-spain-sl-v-agencia-espanola-de-proteccion-de-datos/>)
9. Handbook on European data protection law, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2018.
10. Human Rights Watch (2018), The EU General Data Protection Regulation (<https://www.hrw.org/news/2018/06/06/eu-general-data-protection-regulation>)

11. Interpol, ASEAN CYBERTHREAT ASSESSMENT 2020, available at https://www.interpol.int/content/download/14922/file/ASEAN_CyberThreatAssessment_2020.pdf.
12. Personal Data Protection Act, 2010 in Malaysia.
13. Personal Data Protection Bill, 2019 (Bill No. 373 of 2019)
14. Personal Data Protection Bill, 2019 (Bill No. 373 of 2019) as introduced in Lok Sabha (Lower House).
15. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

Cases:

1. 2011, Case C-70/10, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0070>.
2. 9th October 2016, Case C-582/14, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0582>.
3. Clause 11 of the Personal Data Protection Bill, 2019.
4. Clause 11(5) of the Personal Data Protection Bill, 2019.
5. [\(https://gdpr-info.eu/art-4-gdpr/\(20th December 2017\)\)](https://gdpr-info.eu/art-4-gdpr/(20th%20December%202017)) (C-434/16) available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0434>.
6. K. S. Puttaswamy v. Union of India (2019) 1 SCC 1.
7. Kharak Singh v. The State of U.P. AIR 1963 SC 1295.
8. Minority judgement of Justice Subba Rao in the case of Kharak Singh v. The State of U.P. (1964); R. Rajagopal v. State of Tamil Nadu (1994); PUCL v. Union of India (1997) 1 SCC 301, State of Maharashtra v. Madhukar Narayan Mardikar, (1991) 1 SCC 57.
9. *Peter Nowak v. Data Protection Commissioner* (20th December 2017) (C-434/16) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0434>).
10. PUCL v. Union of India (1997) 1 SCC 301.
11. R. Rajagopal v. State of Tamil Nadu. 1994 SCC (6) 632.
12. *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)* (2011), Case C-70/10, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0070>).
13. State of Maharashtra v. Madhukar Narayan Mardikar, (1991) 1 SCC 57

Acknowledgement

1. The research presented in the paper has been done under the EU-funded Erasmus+ project EURASIA: European Studies Revitalised across Asian Universities. (Project ID: 585968-EPP-1-2017-1-BG-EPPKA2-CBHE-JP.)

ПОСЛАНИЯ НА ТОЛЕРАНТНОСТ ВМЕСТО ТЪРСЕНЕ НА КОНФРОНТАЦИЯ С ЕЗИКОВИ СРЕДСТВА В МЕДИЙНО СЪДЪРЖАНИЕ НА СЪВРЕМЕНЕН ИСПАНСКИ ЕЗИК

Гл. ас. д-р Рая Райчева

Категра „Европеистика“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме:

Създаването на едно общоевропейско културно пространство минава през изграждането на общи европейски езикови рамки, норми или стандарти, които, особено в областта на медийното съдържание, биха могли да служат като „европейско споразумение“ за езикова търпимост и толерантност. Настоящият доклад се опитва да постави въпрос, който става все по-осезаем в ежедневието ни – как с езикови средства, съзнателно или не, се насърчава климат на нетърпимост, агресивност и нетолерантност в междучовешките отношения. Езиковите средства не бива да се превръщат нито пасивно, нито активно в носители на дискриминация, агресивност, сексизъм или друг вид незачитане на толерантността, особено, щом това засяга предаването на една общочовешка ценностна система на новите поколения.

Ключови думи: толерантност, език, реч, медиум, култура

MESSAGES OF TOLERANCE INSTEAD OF VERBAL CONFRONTATION IN THE MEDIA CONTENT IN CONTEMPORARY SPANISH LANGUAGE

Asst. prof. Raya Raycheva, PhD

European Studies Department, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract:

The creation of a pan-European cultural space goes through the creation of common European linguistic frameworks, norms or standards which, especially in the field of media content, could serve as a „European agreement“ on linguistic tolerance. This report seeks to put on the table an issue that is becoming ever more tangible in our daily lives - how, through linguistic means, consciously or not, a climate of intolerance and aggression in interpersonal relationships is being fostered. Linguistic tools should not be transformed, neither passively nor actively, into carriers of discrimination, aggression, sexism, or any other kind of disrespect for tolerance, especially when this affects the transfer of a universal human value system to the next generations.

Key words: tolerance, language, speech, media, culture

Европейската общност е поставена пред най-различни предизвикателства – икономически, политически, културни и в това число – езикови. Става дума за това, че Европейският съюз и Европа като цяло представляват една културна общност, която намира най-различни форми на изразяване в архитектурата, в музиката, в живописа, в социалното и политическото мислене, както и в езиковата култура. Целта на този доклад е да очертае границите на това културно-лингвистично предизвикателство и едновременно с това да разкрие няколко от неговите измерения и действащи фактори.

1. Езикът и езиковото общуване

Дали заради забързания и все по-напрегнат начин на живот или по други извънезикови причини, в днешно време сме свидетели на това как умението за качествено общуване се оказва все по-недооценявано качество, което понякога дори бива считано за „демоде“. Способност-

та да направляваме мисълта си и да я изразяваме езиково по начин, който съответства на обстоятелствата, съразмерен с добрия тон, но убедителен, съдържателен и подходящ за темата на обсъждане, е един вид „дарба“, с която малцина в XXI век си служат и зачитат. Премереният и толерантен изказ подобрява нивото на комуникация, като спомага не само за добрите отношения, успешните преговори, но и в общуването ни като цяло.

В този контекст бихме могли да се съгласим с твърдението на Пинкер (2007), че всяка човешка общност има свои собствени параметри за общуване, както и с това, че тези параметри са достатъчни за нея:

Доколкото ни е известно, всяко новооткрито племе вече е имало език. Никой никога не е откривал безмълвно племе и нищо не подсказва даден район да е бил нещо като „люлка на езика“, от която след това той се е разпространил към човешки групи, които дотогава са нямали език. (Пинкер, 2007: 31).

От друга страна, именно когато дадени общности си взаимодействат, трябва да потърсят общи рамки за общуване и за адекватно разбиране, без да бъде подценявана която и да е от тях.

Крайните разбирания и различия относно даден въпрос обикновено се открояват още по-ясно в сфери, считани за по-уязвими, като проявленията на межкултурно общуване, например, било то в устна форма (на обществени места, в градския транспорт, да кажем) или в писмен вид (в интернет пространството – общност, която с всеки изминал ден се разраства и печели влияние в обществения живот).

Във връзка с темата за межкултурното общуване, което не засяга единствено Европа, а представлява въпрос, който вълнува езиковеди от целия свят заради глобалното си измерение, университетският преподавател по хуманитарни науки в Чили Касими́ро Перласа¹ счита, че:

Културата е едно недосегаемо цяло, което различава една общност от друга и което включва познанието, изкуството, вярванията, законите, морала, обичаите, езика и всички привычки и способности, придобити от индивида не само в дома му, а и като част от обществото. В съвременния глобализиран свят съществува мултикултурализъм, който често пъти бива разбран като затвърждаване на културното преплитане на различни общности в рамките на една държава (Касими́ро Перласа, 2019: 90)².

¹ Преподавател във Факултета по хуманитарни науки към чилийския университет във Валдивия (Universidad Austral de Chile)

² Превод от испански: Р.Р.

Евентуалната липса на уважение, изразена в груби форми на изказ в по-напрегнати ситуации, бихме могли да си обясним с липсата на грижовност в рамките на семейството, с отсъствието на навременни насоки от страна на образователната система, със средата, в която децата израстват, или с ролята на някои медии, които ни „заливат“ ежедневно с непрестанни послания. Проявите на „езиково избухване“ се срещат не само при подрастващите, но шокират обществото, щом се проявят при зрели и (предполага се) улегнали хора.

В изследването си относно „езиковия инстинкт“ Пинкер (2007: 31) засяга темата за културата и езика като ценност, предавана през поколенията и отбелязва, че „веднъж изобретен, езикът би се укрепил в рамките на съответната култура, защото родителите ще учат децата си, а децата ще подражават на възрастните“. Според него, разпространението му е като „горски пожар“, а „в сърцето на този процес стои удивителната гъвкавост на човешката интелигентност с нейните общи, многоцелеви стратегии на учене“ (Пинкер, 2007: пак там).

2. Езикът, традиционните медии и толерантността

Поради статута на българския език, който е национален и официален за нашата държава, със своите установени книжовни норми, може би не долавяме езиковата дискриминация в т.нар. световни езици. Испанският, например, е официален в над 20 държави, но всеки един от тези народи си има свой начин на изказ, който невинаги е диалектален, но „си е само техен“. По тази причина по отношение на „езиковата толерантност“, Касими́ро Перласа (2019) споделя, че:

Лингвистичната толерантност е способността и добронамереното отношение на носителите на езика да толерират, приемат и зачитат местните, националните или международни различия в езика си. С други думи, толерантните потребители на езика общуват без предразсъдъци с останалите ползватели на езика без оглед на техния произход, социоекономическо положение, академично или лексикално ниво (Касими́ро Перласа, 2019: 91).

Би било интересно да се разгледа и езиковото състояние, което откриваме, например, в областта на спортната журналистика. Следва кратък и точен анализ на агресията в спортните новини, който Ермандес Алонсо (2012: 224-225) ни предоставя от Испания:

Спортната журналистика възприема работата си от субективна гледна точка, страстна и без да претендира за неутралност, нито рационалност. [...] Всеки журналист, преди предстоящото гостуване на съперника, ще се опита да „наежи обстановката“. [...] Освен това, този вид журналистика създава безпочвени

новини, разпространява злонамерени слухове, измисля си трансфери, ожесточава се срещу конкуренцията [...]

Ето няколко примера като доказателство за това:

- Месина вече разполага с черен звяр (в. Ел Паис - 11.04.10).
- Вердаско изби рибата (в. АБС - 30.11.09).
- Надал мъчи Бердих (в. Ел Паис - 05.12.09).
- Отмъщението на Ван Гаал (в. Ел Паис - 02.05.10).
- Испания - смело на финал, а Германия - в гроба [...] (в. АБС - 08.07.10)
- Лош палач, но идеален самоубиец (в. Ел Мундо - 31.05.10)

Като анализираме тези примери, откриваме множество семантични гнезда, свързани с агресията, суровата критика, принизяването, подигравката, разрушителния черен хумор, унижението, желанието за мъст и т.н. [...] Освен това е редно да споменем и изобилието от изображения и препратки към войната и военните стратегии (Ернандес Алонсо, 2012, пак там).

Множество сходни примери биха могли да бъдат открити и на български език, а и на всеки друг, без особени семантични разлики, което сочи, че съществува тенденция в световната спортна (и не само) журналистика.

Телевизията не прави изключение, а напротив, тя се вписва в този контекст. Телевизионните канали изобилстват от заглавия от вида на: „Подли камериерки“, „Смъртоносна надпревара“, „От местопрестъплението“, „Престъпни намерения“, „Вроден порок“, „Малки, сладки лъжкеници“³ и пр. И тук споменаваме само заглавията, без да навлизаме в задълбочен анализ на посланието и на семиотичното съдържание в излъчваните продукции, които несъзнателно, може би дори неволно, но косвено, насаждат физическото и езиково насилие. Този вид предавания, филми и т.н. създават модел на поведение за междуличностните отношения – как да се държим и отнасяме с жените, каква е същността и имиджа на полицейските власти и макар в сериалите да побеждават „добрите герои“, не по-малко вярно е, че това, което остава задълго в съзнанието на зрителите, са лошият пример, грубият език, обидните и принизяващи квалификации.

Що се отнася до излъчваните по радиото и/или телевизията послания посредством музиката, в статията от 2014 г. в. The Guardian⁴ задава въпроса дали не се използва твърде много „суров език“ в поп музиката,

³ Данните представляват извадка от програмата на телевизиите към 02.02.2020 г., публикувана в <https://www.tv-програма.bg/>

⁴ Matthew Horton (2016), „Ban the f-bomb: is there too much bad language in pop music?“, статия, публикувана на 18 ноември 2016, консултирана на 2 февруари 2020, The Guardian // <https://www.theguardian.com/music/2016/nov/18/is-there-too-much-swearing-in-pop-emeli-sandechvrches-beyonce>

като с чувство на тъга прави сравнение с безупречния стил на изказ на Дон Хенли, създателят на група „Йгълс“ и новите изпълнители, като цитира заглавието на тяхната песен и констатира, че май наистина е настъпил „Краят на невинността“.

3. Езиков стил и вербална агресия онлайн

В изследването си „Лингвистична семантика“ Лайънс (1997: 278) подчертава, че всички езици предоставят на своите ползватели нужните средства за формулиране на твърдения, задаване на въпроси и отправяне на заповеди или напътствия. Според него (1997: 282) човекът е продукт на обществото, резултат от социализиране, а социализацията е процес, в който именно придобиването на езиковото умение, като част от определена култура, играе съществена роля в нея. От всеки човек, разбира се, зависи как ще съчетава лексикалните елементи на езиково богатство, за да изрази с думи себе си. Според Лайънс (1994: 274) възможно е двама души да кажат едно и също, като не извършват един и същ акт на изказване, тоест, значението на изречението им да не бъде еднозначно. Освен полисемията, в този ред на мисли, има голямо значение и интонацията, изразяваща чувствата и съответно намерението на участниците в комуникативния акт. Тези похвати срещаме както в писмена, така и в устна форма. В този смисъл, в разговор Оскар Уайлд споделя, че:

Блестящата фраза, също като хубавото вино, не се нуждае от украса. Но както ораторът подчертава добрите си попадения с драматична пауза или с повишаване или понижаване на гласа, или с жест, така и писателят подчертава епиграмите си с курсив, враждайки скъпоценните камъни като бижутер [...] (Редман, 1952/2008:150).

Тук е моментът да подчертаем, че езиковото насилие отдавна се е настанило и в интернет пространството – сфера, която привлича най-вече младите хора, които разполагат със собствен жаргон, в това число и с езикови форми на онлайн тормоз. Интонационните нюанси в писмена форма, особено в интернет, се изразяват с по-специални средства. В мрежата се използва предимството на евентуалната (предполагаема) степен на анонимност и често срещан феномен е изливането на неоправдан изблик на гняв или дори омраза чрез прояви на „хайтърство“. В проучването „Езикът в интернет“ Грозева (2011: 46) обобщава, че в блогите, например, това става чрез използването на емотикони, многократни повторения на препинателните знаци, итерации (повторение) на отделни букви, писане с главни букви (за изразяване на повишен тон – викане) със стремеж за т.нар. „минимализация на езика“ чрез абривиатури, съкращения, неологизми от жаргона на новите технологии. За изразяване на вербална агресия, присмех, ирония и т.н. се използват както емотикони, така и т.нар. итерации:

Итерацията на гласна в средата на думата има подобно значение [...] – ирония, присмех, противопоставяне на последващо изказване. Особено силен ефект се постига при повтарянето на думата, избрана като характеристика за лицето или събитието. Тези итерации на възклицателен или въпросителен знак, на гласни, срички или цели думи също могат да бъдат определени като приближаващи постинга до устната реч. [...]

*„Това е най-влиятелният блог за анализи и политика. Маллеее...“
(Грозева, 2011: 46)*

Агресията в интернет (и не само) е особено опасна за всички, най-вече за по-крехките и уязвими представители на обществото, каквито са младежите и децата. Наблюдава се във всички сфери на живота, в медиите, видеоизгрята, но и в много други области като политиката, в чатовете, блогите и социалните мрежи. В своя статия Габриела Вас (2011) – журналист от в. El País, позовавайки се на източници от CNN, публикува следния анализ⁵ относно агресията на някои интернет потребители, като призовава всеки добре да помисли, преди да публикува:

„Ако няма реално присъствие лице в лице, много по-вероятно е даден „трол“ да вземе останалите под прицел, като мишена, а не като живо човешко същество“ – обясни пред CNN Джон Сулър, професор по психология в Rider University. Думата „трол“ не е случайна. По този начин на интернет жаргон се наричат онези лица, които публикуват изключително провокативни коментари, често пъти извън всякакъв контекст, в блогове, форуми или чатове. Освен митологични същества, на английски „troll“ означава „хващам на въдицата някого“ и се използва именно с цел да те накарат да „се хванеш на въдицата им“, тоест, целта е без заобикалки да породи раздразнение или да предизвика противоречия. „Понякога става дума за перверзен начин за забавление, макар при други обстоятелства да се цели заблуда или отклоняване от сериозна тема с политическа международна насоченост“ – твърди Фернандес Ромар (Vaz, 2015).

Изключително обезпокояващ факт е, че по данни на редица печатни медии, сред които и тук цитираният испански източник⁶ през 2019 година 16-годишно момиче от Малайзия се самоубива след анкета в известна социална мрежа, след като поискала помощ от последовате-

⁵ Vaz, G. (2015), „Los foristas en Internet... ¿cada vez más agresivos? // El País, artículo publicado el 10 de mayo de 2015, consultado el 2 de febrero 2019 // <https://www.elpais.com.uy/domingo/foristas-internet-vez-agresivos.html> Превод от испански: P. P.

⁶ Epik (2019), „Una adolescente se suicida después de hacer una encuesta en Instagram“ artículo publicado el 19 de mayo de 2015, consultado el 2 de febrero 2020 // https://as.com/epik/2019/05/19/portada/1558264042_126655.html

лите си и ги попитала дали според тях трябва да продължи да живее или не. Жестоките данни показват, че 69% от нейните уж „приятели“ гласували със „за“ относно нейното фатално последвало решение.

Друга наболяла тема за нашето съвремие (и не само, разбира се) е сексизмът. Без да се изпада в която и да е крайност по въпроса, в единия или другия полус, трябва да се отбележи, че Испанският комитет за представителство на хора с увреждания (CERMI) е публикувал на страницата си в интернет Наръчник за използване на несексистки език⁷, издаден от няколко фондации със съдействието на ЕС и Европейския социален фонд по Оперативна програма за социално включване и социална икономика, който от лингвистична гледна точка разделя „сексистския език“ на лексикален или синтактичен и според авторите би могъл да бъде сигнал за сексистки менталитет:

Езиковата дискриминация се корени в социалното дискриминиране. Езикът е отражение на обществените предразсъдъци. По пътя на истинското равноправие между двата пола езикът играе важна роля, защото не само е отражение на социалните ценности, но и е фактор, който влияе върху поведението на хората (Guía para un uso no sexista del lenguaje, 2018: 19).

През 2019 г. в. EL MUNDO⁸ ни дава информация за употребата на пренебрежително отношение, което бихме могли да открием в разговорния испанския език в развлекателни предавания, в жълтата и булевардна преса, посредством използването, например, на съществителни имена в ж.р., като bruja, zorra, gallina, fulana, gobernanta – думи, някои от които имаме и на български, като вещица, лисица, кокошка и т.н., а съответствията им в мъжки род не носят в себе този негативен заряд, че дори и често пъти имат положителна конотация, като в тази статия не се спираме на езиковата култура в киното, например, което заслужава отделен анализ. Еволюцията на езика включва културологични, морални и житейски фактори и по тази причина понякога не осъзнаваме закодираното послание в понятията, тъй като те са отдавна установени и са просто част от начина на изразяване, че и дори от богатството на езика, но зад тях се крият, например, подобни езикови дискриминиращи капани, в които без да искаме, попадаме.

Според горепосочения източник (нак там: 22) несексисткият език е тема, породила значителни спорове и дискусии, особено в Испания напоследък. Авторите твърдят, че учените от Испанската кралска

⁷ CERMI (2018), Guía para un uso no sexista del lenguaje. Fundaciyn ONCE. // <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/novedades/GUIA.pdf>

⁸ Urreta, E. (2019), „Zorra, fulana, gobernanta y otras palabras que forman parte del lenguaje sexista“ // El Mundo, artículo publicado el 7 de marzo de 2019, consultado el 3 de febrero 2019 // <https://www.elmundo.es/yodona/lifestyle/2019/03/07/5c80f823fc6c83ae458b45d9.html>

академия на езика съобщават за редица усложнения, които не само нарушават граматическите правила, но и водят до опростяване на езика, като прибягват до дублиране на думи с цел употребата на мъжки и женски род, използването в испанския език на типографския знак @ (кльомба) вместо „о“ или „а“ и други средства, които се считат за неподходящи. В този смисъл, не трябва да се прекалява в която и да е посока, тъй като повторението на лексикални единици от вида на „Драги зрители и зрители“, например, на български също не е никак уместно и дори звучи несериозно. Този вид спорове относно употребата на мъжки и женски род в езика, на някои езици, като английския, например, не са възможни, а в българския език не са актуални дискусии.

Макар че има напредък в избягването на думи и изрази с дискриминационен характер, истината е, че има още много какво да се направи. Езикът е мощен инструмент и би следвало да се отнасяме към него със специално отношение. Тук не става дума за прекалено пуританство, нито за въвеждане на строги норми за езиково поведение, но не бива да налагаме и нещо от вида на т.нар. „новговор“, за който ни предупреждава Оруел в „1984“. Езиковите средства не бива да се превръщат нито пасивно, нито активно в носители на дискриминация, агресивност, сексизъм или друг вид незачитане на толерантността, особено щом това засяга предаването на една общочовешка ценностна система на новите поколения.

В заключение нека си припомним думите на българския писател и мислител Николай Хайтов в книгата „Вълшебното огледало“ (1981), който пише за „тези разбойници – думите“ и казва, че „езикът е огледало на живота“, „оръжие на културата“.

Библиография:

1. Грозева, М. (2011), *Езикът в интернет*, Издателство ЛЦ Ромел. София.
2. Оруел, Дж. (1949/1984), *1984*, Панорама БГ. София.
3. Пинкер С. (1994/2007), *Езиковият инстинкт. Как умът създава езика*, Изток - Запад, София.
4. Редман, А. (1952/2008), *Оскар Уайлд. Афоризми*, Издателска къща „Кибела“. София.
5. Хайтов, Н. (1981), *Вълшебното огледало*, Отечествен фронт. София
6. Casimiro Perlaza, L.F. (2019), „Soy mi lenguaje: Hacia la tolerancia lingüística en la diversidad“ // *Revista Documentos lingüísticos y Literarios* Núm. 38, Universidad Austral de Chile UACH, Valdivia, pp. 83-92.
7. CERMI, (2018): Guía para un uso no sexista del lenguaje. Fundación ONCE. // <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/novedades/GUIA.pdf>

8. Epik (2019), „Una adolescente se suicida después de hacer una encuesta en Instagram“ artículo publicado el 19 de mayo de 2015, consultado el 2 de febrero 2020 // https://as.com/epik/2019/05/19/portada/1558264042_126655.html
9. Hernández Alonso, N. (2012), *Tendencias en el lenguaje deportivo actual*, Vision Libros, Madrid.
10. Lyons, J. (1995/1997), *Semántica lingüística. Una introducción*, Ediciones Paidys Ibérica, S.A., Barcelona.
11. Matthew Horton (2016), „Ban the f-bomb: is there too much bad language in pop music?“, статья, публикувана на 18 ноември 2016, консултирана на 2 февруари 2020, The Guardian // <https://www.theguardian.com/music/2016/nov/18/is-there-too-much-swearing-in-pop-emeli-sande-chvrches-beyonce>
12. Urreta, E. (2019), „Zorra, fulana, gobernanta y otras palabras que forman parte del lenguaje sexista“ // El Mundo, artículo publicado el 7 de marzo de 2019, consultado el 3 de febrero 2019 // <https://www.elmundo.es/yodona/lifestyle/2019/03/07/5c80f823fc6c83ae458b45d9.html>
13. Vaz, G. (2015), „Los foristas en Internet... ¿cada vez más agresivos? // El País, artículo publicado el 10 de mayo de 2015, consultado el 2 de febrero 2019 // <https://www.elpais.com.uy/domingo/foristas-internet-vez-agresivos.html>

ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗБОРИ ПРЕЗ 2019: ОГРАНИЧЕНИЯ В АНАЛИЗА НА МЕДИЙНОТО СЪДЪРЖАНИЕ ОНЛАЙН В БЪЛГАРИЯ

Мария Юркова, Излика Иванова, Божидар Ангелов

*докторанти в катедра „Европеистика“
Софийски университет „Св. Климент Охридски“*

Абстракт

Правото на информация е основно право в една демократична държава, където има върховенство на закона. С оглед на това проследяването и анализирането на предизборните кампании на кандидатите за членове на Европейския парламент в социалните мрежи и отразяването им в онлайн медиите, където информацията се разпространява много по-бързо и при много по-слаб контрол, са от първостепенно значение. Изборите за ЕП през 2019 г. бяха съпътствани от повишено внимание, както и с мерки на ЕС, свързани с информационната криза, която наблюдаваме през последните години.

Настоящият доклад има за цел да представи ограниченията в анализа на медийното съдържание в онлайн среда в България, като представя и конкретни препоръки, систематизирани според техния адрес, които биха подобрили условията за анализ на онлайн медийно съдържание в България.

Докладът си поставя следните задачи. Първо, да представи научно-изследователския проект. Второ, да направи сравнение със съществуващите по темата изследвания. Трето, да определи и систематизира основните ограничения и спецификите при анализа на медийно съдържание онлайн, свързано с изборите за членове на ЕП в България през май 2019 година, като по-конкретно: 1) определи критериите и модела за подбор при подбор на медиите, които да бъдат анализирани; 2) проследи и систематизира трудностите по отношение достъпността на медийното съдържание и 3) представи основните ограничения на база на съпоставка между наблюдаваните медии.

Ключови думи: избори за ЕП 2019, медиен контент-анализ, онлайн медии, извличане на данни, ограничения.

2019 EUROPEAN ELECTIONS: LIMITATIONS IN THE ANALYSIS OF ONLINE MEDIA CONTENT IN BULGARIA

Mariya Yurukova, Iglia Ivanova, Bozhidar Angueloff,

*PhD students at the European Studies Department
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

The right to information is a fundamental right in any democratic state under the rule of law. From this point of view, the follow-up and analysis of the electoral campaigns of the candidates for members of the European parliament in social media and the coverage of online media where information spreads faster and with less stringent controls are of paramount importance. The 2019 European elections were accompanied with extra caution and with measures from the European Union concerning the information crisis identified in the last few years.

This paper aims at presenting the limitations in the analysis of online media content in Bulgaria, and it gives specific recommendations classified according to their subject that could improve the conditions for online media analysis in Bulgaria.

Here are the five tasks of the report. First, to present the research project. Second, to make a comparative analysis of the existing studies on this topic. Third, to define and classify the main limitations and the specifics in the analysis of media content online in relation to the 2019 European elections and in particular to: 1) define the criteria and model in the selection of the analysed media; 2) to follow and systematise the challenges concerning the access to media content and 3) to present the main limitations based on the juxtaposition between the media observed.

Key words: 2019 European elections, media content analysis, online media, data collection, limitations

Изборите за Европейски парламент бяха едно от ключовите събития за 2019 година. Първо, право на глас имаха 427 милиона граждани от 28-те държави - членки на Европейския съюз. Второ, след референдума за излизането на Великобритания от ЕС и президентските избо-

ри в САЩ през 2016 година провеждането на европейските избори беше съпътствано от повишено внимание и тревога, както и с множество мерки на ниво ЕС във връзка с информационната криза, произтичаща от разпространението на дезинформация онлайн и съмненията за външна намеса в изборния процес.

Качественото медийно съдържание е предпоставка за вземане на информиран избор от гражданите. Затова правото на информация е основно право в една демократична държава, където има върховенство на закона. С оглед на това, проследяването и анализирането на предизборните кампании на кандидатите за членове на ЕП в социалните мрежи и отразяването им в интернет медиите¹, където информацията се разпространява много по-бързо и при много по-слаб контрол, са от първостепенно значение.

Настоящият доклад има за цел да представи ограниченията в анализа на медийното съдържание в онлайн средата в България, изведени на база на изследване на водещите уебсайтове на телевизии, радиа, печатни издания и информационни сайтове, както и комуникационни канали в социалните медии, каквито са профилите във Facebook на водещите кандидати за членове на ЕП.

Текстът не се спира в подробности на теоретичните ограниченията при употребата на изследователския метод контент-анализ, а се фокусира върху и систематизира спецификите по отношение конкретно на анализа на медийното съдържание онлайн в България, като конкретният казус са изборите за членове на Европейския парламент, проведени през май 2019 година.

Докладът си поставя следните задачи. Първо, да представи научно-изследователския проект. Второ, да направи сравнение със съществуващите по темата изследвания. Трето, да определи и систематизира основните ограничения и спецификите при анализа на медийно съдържание онлайн, свързано с изборите за членове на ЕП в България през май 2019 година, като по-конкретно: 1) определи критериите и модела за подбор на медиите, които да бъдат анализирани; 2) проследи и систематизира трудностите по отношение достъпността на медийното съдържание и 3) представи основните ограничения на база на съпоставка между наблюдаваните медии. В заключение докладът представя и конкретни препоръки, систематизирани според техния адрес, които според авторите биха подобрили условията за анализ на онлайн медийно съдържание в България.

¹ В настоящия доклад и в разглежданото изследване в понятието „интернет“ или „онлайн медии“ се включват електронните версии, тоест официалните уебсайтове на обществените и търговските радиа и телевизии, електронните версии на печатни издания и съществуващи само в интернет среда онлайн информационни сайтове.

Представяне на научноизследователския проект

Проведеното изследване е извършено от екип от 21 студенти с експертиза по отношение на медийни политики. Проучването за първи път обединява в един общ научноизследователски проект трите степени на обучение в катедра „Европеистика“ на Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ – бакалавър, магистър и доктор.²

Използван е методът на контент-анализа, който често се прилага в сферата на публичността и масовите комуникации. Изследователският проект се откроява със своята всеобхватност³ не само по отношение на анализирането на огромно количество съдържание, но и на база на множеството критерии⁴, по които то се обработва. Извършеният анализ на съдържанието обхваща 34 интернет страници на медии и онлайн медии⁵, както и активните профили на българските кандидат-членове⁶ за ЕП в социалната мрежа Facebook с най-много последователи. За да се гарантира прецизност на резултатите, наличието или отсъствието на профили във Facebook и Twitter на всички кандидати за членове на ЕП от България е предварително изследвано, като е отчитана тяхната популярност сред потребителите на двете социални медии.

Разгледаните комуникационни единици са публикувани в периода 6 май – 25 май, съвпадащ с предизборната кампания за членове на ЕП в България. Периодът е избран поради факта, че публикациите в този

² Научни ръководители на изследователския проект са проф. д-н Снежана Попова и проф. д-н Нели Огнянова. Екипът включва: Мария Юркова, Иглика Иванова, Божидар Ангелов - докторанти по професионално направление „Политически науки в докторска програма „Европеистика - Медийна политика и право на ЕС“; Борислава Лозанова, Панайот Стефанов, Хелиана Велинова, Силвия Василева, Гертана Николова - магистри от випуск 2018-2019 в магистърска програма „Е-Европа“; Катерина Стоилова, Мария Вълчанова, Десислава Стоянова, Илиана Кондарева, Антония Петкова, Веселина Кръстева, Симона Стойкова, Искра Георгиева, Яна Трайкова и Захари Ваклинов, Мая Силямова и Станислава Иванова - бакалаври в информационно-медийен профил от четвърти (випуск 2015-2019) и трети курс (випуск 2016-2020) на специалност „Европеистика“.

³ Към датата на настоящата публикация в рамките на изследването кодираните и окончателно обработените комуникационни единици са 2504, като се предвижда броят им да се увеличи с необработените.

⁴ За анализа на официални уебсайтове на медии е създаден инструмент, включващ 19 въпроса с общо 164 възможни отговора. За анализа на профили във Facebook на кандидат-членове за ЕП - 23 въпроса с общо 181 възможни отговора.

⁵ БНТ, БНР, bTV, „Нова телевизия“, „Канал 3“, Телевизия „Европа“, Bulgaria ON AIR, Радио „Дарик“, вестник „Сега“, вестник „24 часа“, вестник „Труд“, вестник „Стандарт“, вестник „Монитор“, вестник „Капитал“, бившият вестник „Дневник“, Offnews.bg, Vesti.bg, Blitz.bg, Fakti.bg, Dnes.bg, Actualno.com, Glasove.bg, Frognews.bg, Novini.bg, News.bg, Pik.bg, Bradva.bg, Lentata.bg, Clubz.bg, Webcafe.bg, Epicenter.bg, Mediapool.bg, „Свободна Европа“, Terminal3.bg.

⁶ Следва да се отбележи, че не всички от тях имат активни профили в социалната мрежа, които да използват и поддържат в рамките на изследвания период. Включени в анализа са наличните и активни профили.

период са с най-голям интензитет и предполагаема стойност за формиране на общественото мнение, от което следва да представят възможно най-близо до реалността цялостната картина на отразяване на предизборните дискурси.

Нуждата от подобни изследвания на медиите по време на предизборна кампания в България, особено на избори за членове на ЕП, които често са възприемани от партияите, а оттам и от гражданите като второстепенни по своя характер⁷, се обуславя допълнително от отсъствието на подобни изследвания. От една страна, този дефицит се дължи на липсата на достатъчен интерес сред изследователите, които предпочитат да се фокусират върху местни и национални избори, а от друга – заради множеството ограничения, които едно такова изследване предполага. Затова настоящият научен труд има за цел да запълни празнината в изследванията на европейските избори в България, давайки по-точна представа за начина, по който медиите онлайн информират обществото, за да може гражданите да вземат своя информиран и осъзнат избор.

Сравнение с международните изследвания по темата

На европейско ниво са проведени няколко изследвания за проследяване на предизборните кампании в 28-те държави - членки на ЕС. Могат да бъдат разграничени две основни разлики между направените изследвания на международно ниво и представеното в настоящия текст. Първо, повечето от тях използват предимно качествен анализ. Второ, в по-голямата си част те използват различни технологични инструменти за анализ, като например софтуери и изкуствен интелект.⁸ Към момента няма публична информация за извършване на друго подобно всеобхватно изследване на медийното отразяване на изборите за членове на ЕП от май 2019 година в България.

Сравнено с международните изследвания, основното ограничение при българските изследователи е слабата употреба на технологични инструменти и софтуери за анализ на данни. Това има своите негативи и позитиви. Обработката на съдържанието става много по-бързо с употребата на софтуер, както наблюдавахме в по-голямата част от изследванията, публикувани в различни западноевропейски и други държави⁹.

⁷ Reif, K., Schmitt, H. (1980), *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results*. European Journal of Political Research, 8, 3-44.

Hix, S., Lord, C. (1997), *Political Parties in the European Union*, European Union series, St. Martin's Press.

⁸ European Elections Monitoring Center (2019), *European election campaign: Images, topics, media in the 28 Member States*. Ed. Novelli, Edoardo, Johansson, Bengt. University Roma Tre.

⁹ Оксфордски институт за интернет, Платформа Европа, Център за изследване на европейските избори, Алианс за подсилване на демокрацията, Институт на Ройтерс за изследване на журналистиката, Институт за социални науки (Лайбниц) и Център за европейски социални изследвания (Манхайм) в тяхната серия от изследвания за европейските избори и други.

Основното техническо ограничение в българските университети е липсата на достъпни софтуери и най-вече липсата на достатъчно достъпно за мнозинството студенти и изследователи обучение как да се работи с тези програми. Поради тази причина скоростта за представяне и разпространение на резултатите на настоящото изследване е значително по-бавна от тази, която изследователите, използващи софтуери, могат да предложат. Основен позитив на използвания подход обаче е именно качеството на анализа, при което всяка разгледана комуникационна единица е била обработена от поне двама участници в изследването.

Предизборната медийна кампания в България попада в обхвата на няколко общоевропейски изследвания.¹⁰ В доклада „Euroreflections“ акцентът на текста за България е ниската избирателна активност, която спрямо другите европейски държави е причинена главно от недостатъчни европейски дебати по време на кампанията, като докладът използва качествен анализ и се основава предимно на наблюденията на изследователите.¹¹ Извършеният в настоящето изследване контент-анализ също показва, че в по-голямата си част медиите у нас информират за дебатите, наложени от партиите и политическите лидери, свързани с проблеми, касаещи вътрешната политика на страната, а не с теми от наднационален характер. От друга страна, се наблюдава силно отразяване на темите, свързани макар и косвено с изборите за ЕП в България.

Нарастващата роля на социалните мрежи за провеждането на предизборни политически кампании и в частност на кампанията за избори за Европейски парламент е отчетена и от изследователите от международния изследователски проект, ръководен от университета Тре в Рим¹², Платформа „Европа“ и Центъра за изследване на европейските избори в доклада „Кампания за европейските избори през 2019 година. Изображения, теми, медии в 28-те държави членки“¹³. Социалните мрежи са квалифицирани като „най-голямата новина на тази електорална кампания“, превъзхождайки както традиционните послери, така и повечето телевизионни реклами.

Докладът за България обхваща общо 262 комуникационни единици, от които 221 в социалните мрежи. Анализирани са пет страници на

¹⁰ Euroreflections, Editors: Niklas Bolin, Kajsa Falascap Marie Grusell, Lars Nord, Publisher Mittuniversitetet, Sweden.

Johansson, B.; Novelli, E. (2019), European election campaign: Images, topics, media in the 28 Member States, Directorate-General for Communication (European Parliament), University Roma Tre, published 2019-07-09.

¹¹ Raycheva, L., Bulgaria: Low turnout because of insufficient European debate, Euroreflections, Retrieved from https://www.miun.se/globalassets/ovrigt/euroreflections/euroreflections_v3.pdf

¹² European Elections Monitoring Center (2019), Europeanelections Campaign. Images, Topics, Media In The 28 Member States. Ed. Novelli, Edoardo, Johansson, Bengt. University Roma Tre.p.15. 52-57.

¹³ Пак там.

политически партии във Facebook – ДПС, ГЕРБ, БСП, „Воля“ и ВМРО-БНД¹⁴. В това изследване, финансирано от Европейския парламент, е използван софтуер (кроуър) с изкуствен интелект, който автоматично е извличал сурови и аналитични данни.¹⁵ В този смисъл изследването на категра „Европеистика“ заема свое собствено място, отличава се като инструментариум и обхват от доклада на международния екип и има научен принос за медийните изследвания относно електоралната кампания за изборите за Европейски парламент през 2019 година.

Изследването на профилите в социалните медии е допирна точка на двете изследвания. Във Facebook международното изследване разглежда активността на партиите в социалната мрежа, но в сравнение с извършения контент-анализ следва да се отчетат някои различия. Например, проведенят анализ на съдържанието от българския екип показва, че активността на кандидатите от ГЕРБ във Facebook е отчетливо по-голяма от тази на всички останали партии, докато справка с доклада на международния изследователски проект посочва, че от страницата на партиите във Facebook БСП са провели най-интензивна кампания.

Изкуственият интелект на софтуера на международния проект позволява да се отчете темата на комуникационната единица според зададени предварително критерии от изследователския екип. По отношение на България докладът отчита, че медийната кампания е доминирана от национални теми, като благосъстоянието и икономиката, а важни въпроси като имиграцията, опазването на околната среда и сигурността са маргинализирани.¹⁶ Резултати, които се потвърждават и от извършеното изследване от екипа от категра „Европеистика“.

Основни ограничения и специфики при анализа на медийно съдържание онлайн за изборите за членове на ЕП в България

След направения преглед на наличната литература може да се прогледжи към представяне и систематизиране на ограниченията пред едно такова всеобхватно изследване.

Първото ограничение е свързано с избора на медиите, които да бъдат включени в изследването, така че то да отразява в най-висока степен онлайн медийното съдържание, което формира общественото мнение в България.

¹⁴ Изпълнителната евродепутата Радан Кънев коалиция „Демократична България“ не е включена в доклада.

¹⁵ European Elections Monitoring Center (2019), *Europeanelections Campaign. Images, Topics, Media In The 28 Member States*. Ed. Novelli, Edoardo, Johansson, Bengt. University Roma Tre.p.15. 52-57.

¹⁶ Пак там.

Второто ограничение, което се оказва и едно от най-големите предизвикателства пред изследователския екип, е достъпността и качеството на търсачките на разглежданите медии. Различните алгоритми, използвани от сайтовете на медиите, разнотипното поставяне на етикетите (тагове), както и разминаванията при употребата на ключови думи от една медия се превърнаха в основно затруднение за подобен анализ.

Трето, именно включването на толкова различни по своята същност медии обуславя нуждата от посочване на ограниченията при съпоставка на резултатите от анализа им, което ще бъде извършено в последната част на настоящия доклад.

Критерии при подбора на медии

Определянето на медийния обхват в хода на всеки медийен контент-анализ винаги е едно от големите предизвикателства пред изследователите и главно ограничение пред самото изследване. Това се дължи на факта, че медиите трябва да бъдат подбрани обективно, обосновано и на база на ясни критерии, така че извадката да бъде представителна и прозрачна, а изводите – конкретни и безпристрастни.

В настоящото изследване е разгледан списък от 34 интернет страници на български медии. В тази група влизат онлайн изданията както на традиционни, така и на нови медии на българския медийен пазар – официалните уебсайтове на обществени и търговски медии – телевизии, радиа, печат и изцяло онлайн информационни сайтове.

Критериите за подбор на медиите включват значимостта им при формиране на общественото мнение, статута на самите медии, техният обхват, роля, репутация, популярност и други. Важен критерий при подбора е и необходимостта в обхвата да присъстват медии, представляващи позиции и мнения от цялата палитра на политическия спектър. От изключителна важност е и естеството на самото съдържание, което те разпространяват, тъй като анализът се стреми да обхване възможно най-голям набор от медии, които имат важна роля при формирането на общественото мнение, и то по темата „европейски избори 2019“. При подбора изследването си служи с различни инструменти като данни от платформите за анализиране на трафика онлайн Alexa.com и Gemius.com, харесвания на страниците на медиите в социалната мрежа Facebook и други, съотнесени към избора на всяка една медия в хода на изследването. Като допълнителен критерий за подбор, служещ за последващ анализ, се възприема и обективността на медиите и спазването на основните журналистически стандарти от Етичния кодекс на българските медии¹⁷ на Националния съвет за журналистическа етика¹⁸.

¹⁷ Последно посетен на 02 април 2020 г., <http://mediaethics-bg.org/?do=17&lang=bg>

¹⁸ Те са оценени и в проекта „Медийно око“, който изследва собствеността и обективността на българските интернет медии - <https://mediascan.gadjokov.com/about> [Последно посетен на 04 април 2020 г.]

След обстоен преглед на онлайн медиите в България по зададените предварително критерии, партийните и регионалните медии бяха изключени от обхвата на изследването. Регионалните медии представят специфична картина само за съответното населено място или район и биха изкривили данните и резултатите от цялостното проучване, което е с национален медийен обхват. Към момента на изследването партийните медии се отличават с търсачки, които изключително много затрудняват достъпа до съдържание, като някои дори не разполагат с такъв инструмент. Изследването възприема принципа на плурализъм на политическото мнение, поради което изключването на една партийна медия аналогично води до премахването на всички такива от обхвата на анализа.

Изследването акцентира върху медийното съдържание, генерирано от обществените медии – в частност официалните новинарски уебсайтове на БНТ и БНР (News.bnt.bg и Bnr.bg). Анализирането на съдържанието на обществените медии е ключово за изследователския екип, именно заради тяхната обществена функция и мисия.

Останалите комуникационни единици с изследвано съдържание от медийния пазар в България са търговски медии. Включени са двете най-големи частни такива в страната, а именно bTV и „Нова телевизия“ с техните интернет страници Btvnovinite.bg и Nova.bg. В анализа попада още съдържанието от сайтовете на телевизиите „Канал 3“ (Kanal3.bg), Bulgaria ON AIR (Bgonair.bg) и Телевизия „Европа“ (Tvevropa.com). И трите медии са с национален ефир, което ги прави лесно достъпни за обществото, а оттам и важни за информирането на гражданите и формирането на общественото мнение. Освен националното радио в набора от медии попада и сайтът на радио „Дарик“, предвид това, че „Дарик“ е първото и единствено частно радио с национално покритие в страната.

В обхвата на изследването влизат и сайтове на няколко вестника като „24 часа“ (24chasa.bg). Причината за включването на медията е, че интернет страницата на вестника е сред най-четените онлайн медии у нас, показват данни на Alexa.com и Gemius.com. За вестник „Труд“ (Trud.bg) се предполага, че е вестникът с най-голям тираж в страната. Тези два вестника, както и вестниците „Стандарт“ (Standartnews.com), „Сега“ (Segabg.com), „Монитор“ (Monitor.bg) и „Капитал“ (Capital.bg) попадат в набора от медии не само заради популярността и влиянието си, а и заради своето съдържание, което е силно свързано с политическите процеси и тенденции в страната. В набора от медии влиза и сайтът на бившия вестник „Дневник“, чието последно печатно издание излиза през 2011 година. Оттогава съдържанието на медията е изцяло онлайн. Въпреки че е сред вестниците с най-голям тираж, „Телеграф“ не попада в обхвата на медии в анализа, защото няма активна интернет страница.

Всички останали медии, чието съдържание е анализирано в настоящото изследване, са изцяло онлайн медии. Основните критерии за подбор на базата в тази категория са свързани с генерирания от сайтовете трафик на база данни на Alexa.com и Gemius.com, което предполага значително разпространение на съдържанието им в обществото. Друг критерий, възприет в хода на изследването, е популярността на медиите в социалната мрежа Facebook, която през последното десетилетие утвърди ролята си като интернет платформа, през която огромна част от обществото достига до информационно съдържание. Популярността се измерва на базата на потребителските харесвания на страниците на медиите в социалната мрежа.

С цел по-ясното разбиране на методологията за подбор, онлайн медиите също са категоризирани – на информационни медии (Offnews.bg, Fakti.bg, Actualno.com, Frognews.bg, News.bg), информационно-аналитични медии (Terminal3.bg, Clubz.bg, Webcafe.bg, Mediapool.bg и Svobodnaevropa.bg) и медии, които не отговарят на общоприетите журналистически стандарти според оценката на проекта „Медийно око“ (Dnes.bg, Novini.bg, Vesti.bg, Glasove.bg, Lentata.com, Epicenter.bg, Bradva.bg, Pik.bg и Blitz.bg). Някои от медиите в последната категория се характеризират с висока популярност и влияние, което засилва необходимостта от по-задълбочен анализ.

Допълнителен критерий за избора на три от тези медии – Pik.bg, Blitz.bg и Bradva.bg – е тяхното присъствие в списъка на информационни сайтове, разпространяващи дезинформация онлайн, оповестен от проект EUvsDisinfo през 2017 година.¹⁹

Техническите ограничения по отношение на достъпа до медийното съдържание

От анализиранияте в основното изследване 34 онлайн медии в рамките на този доклад са разгледани като примерни ограниченията в търсенето на комуникационни единици в страниците на: обществените радио и телевизия, двете най-големи търговски телевизии (bTV и „Нова телевизия“), новинарската Телевизия „Европа“, онлайн изданието на „24 часа“ и политематичната онлайн медия „Дневник“. Изведени са основните трудности и недостатъци при ръчно търсене на комуникационни единици в българските онлайн медии по ключови думи с цел извършване на контент-анализ по определени теми. Представени са алтернативни „входове“ към съдържанието на онлайн медиите –

¹⁹ Проектът EUvsDisinfo през 2017 година оповести списък с информационни сайтове, разпространяващи дезинформация онлайн, като сред сайтовете попаднаха и няколко български – Pik.bg, Blitz.bg, Bradva.bg, Bultimes.com, 19min.bg, PartiaKoi.com, Cross.bg и News-front.info [East StratCom Task Force. Retrieved April 4th, 2020, from https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/?text=&date=&disinfo_countries%5B%5D=77573]

инструментите за търсене на Google, Google News, Facebook и Twitter – и тяхната неефективност. Разгледани са аргументите за решението да бъдат анализирани профилите във Facebook и Twitter на 17-те български евродепутати в настоящия състав на Европейския парламент.

Наред с останалите критерии при подбора им, възможността да се намира релевантно съдържание чрез търсене по ключови думи и фрази (search strings) в уеб-базираните медии е от първостепенна важност. Тази възможност е свързана не само с техническите аспекти на интегрираната софтуерна система за търсене, филтриране и сортиране на резултати, но и с работата на хората (оператори на данни, журналисти, редактори), които публикуват съдържание в съответната медия. От тяхната преценка, прецизност и последователност в използваните лексикални единици (в настоящото изследване: европейски избори, евроизбори, евроот, избори за Европейски парламент) и поставянето на етикети до голяма степен зависи показването на релевантни резултати не само при търсене в съответния сайт, но и при автоматичния подбор на тематично свързани публикации. Общото впечатление на всички участници в проекта е за недостатъчно добра организация на съдържанието в повечето от анализираните медии, от което произтича значителна трудност в неговото достъпване за целите на медийния анализ по определени теми. Количественото съотношение между откритите резултати при търсене по най-използваните лексикални единици определи коя да бъде „входната“ ключова дума или фраза за всяка анализирана медия.

Обществени медии

Официалните страници на обществените медии БНТ и БНР изпълняват двойствена функция – чрез тях аудиториите могат да се информират както за програмите на националното радио и телевизия, така и за актуалните събития в България и по света. Тези две функции се срещат в представянето на собственото съдържание на медиите, а в разглеждания контекст, по-специално в новините, които възникват въз основа на участията на гости в живи предавания. Така медийният анализатор може да следи и изследва както постоянно актуализиращите се новинарски емисии на медиите, така и темите, обхванати в радио- и телевизионните продукции, излъчени в ефир.

Търсенето в БНР не показва брой резултати по ключови думи, но освен обикновено търсене, в сайта на радиото може да се осъществява т.нар. разширено търсене²⁰, което позволява филтриране по дата (период) и релевантност, както и по програми. По подразбиране са включени Българско национално радио, Програма „Хоризонт“, Програма

²⁰ Разширено търсене в интернет страницата на Българското национално радио - „БНР Новини“: <https://bnr.bg/search/advanced> [последно посетен на 14 април 2020]

„Христо Ботев“, Радио „България“ на български. Изключени са регионалните радиостанции на националното радио. Системата открива 32 резултата при търсене по „евроизбори“ в периода 01.05. - 26.05.2019 г.²¹ и 71 резултата при търсене по „европейски избори“.

Има дублиращи се резултати, но не всички материали, индексирани при търсене по ключовата дума с по-малко резултати (*евроизбори*), са дублирани в резултатите при търсене по „европейски избори“. Дублирането налага избор на една от двете ключови думи, но тестовото търсене показва, че част от резултатите, които се филтрират чрез търсене по по-малко използваната ключова дума, ще бъдат пропуснати при анализа.

БНТ има отделен новинарски сайт – News.bnt.bg. Подобно на БНР не се показва броят на резултатите. Няма възможност за разширено търсене, например задаване на времева рамка. Резултатите не са хронологично подредени – търсене по „евроизбори“ показва резултати от 2019, 2018, 2014 и 2009 година на първите страници. Системата открива 9 страници (по 9 материала на страница) за „евроизбори“ и над 30 страници за „европейски избори“, но с висок процент нерелевантно съдържание (комуникативни единици, в които темата за европейските избори през 2019 година не е дори периферна):

Николай Стойнев: ГЕРБ на тези избори отново е първа политическа сила (28.10.2019)

Действителната тема е местни избори, изборите за ЕП не се споменават в текста

Европейски журналисти: България щеше да спечели „Евровизия“ 2020 (19.03.2020)

Темата е песенния конкурс, не се споменава провеждането на избори за ЕП.

И още:

Ще има ли първични избори в щата Охайо?

Обвиняват управителка на фирма, получила неправомерно над 371 000 лв. от европейски фонд

Избори в Израел за трети път в рамките на година

Съществува и етикет #евроизбори²², по който се индексират 20 страници с резултати, както и отделна категория „Евроизбори 2019“ – 33

²¹ Този период е използван за целите на настоящия доклад, а не за цялото изследване.

²² Филтриране на съдържание по етикет „евроизбори“ в новинарската интернет страница на Българската национална телевизия News.bnt.bg: <https://news.bnt.bg/evroizbori-46815tag.html> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

страници с резултати. Произволно избран материал измежду резултатите в категорията: „В няколко държави днес избират своите евродепутати“ (от 25.05.2019 г.) – съдържа таг, но не #евроизбори, а #европейски избори²³, с който са свързани 12 страници с резултати.

Въз основа на тези търсения може да се заключи, че са обособени клъстери с материали по една тема, но етикетите не са използвани консистентно, а част от резултатите, намерени по една или друга ключова дума, са нерелевантни, което прави всеки избор на „вход“ недостатъчно благонадежден.

В основния сайт на БНТ²⁴ също отсъства опция за разширено търсене, нито има брояч (брой открити материали, отговарящи на търсенето). Под полето за търсене се показва съобщение с препоръка: „За търсене на новини вижте в сайта БНТ новини“²⁵. Търсенето в основния сайт на БНТ има предимството, че показва резултати, свързани с програмите на обществената телевизия – тоест позволява едновременно да се проследи отразяването на темата (европейски избори) онлайн и в програмната схема на медията. По-голямата част от заглавията на материали, свързани с темата, започват с „Евроизбори 2019“: търсенето връща две страници с резултати – материалите на първа страница са публикувани в целевия период и се отнасят до изборите за ЕП през май 2019, докато на втора страница излизат по-малко на брой резултати за изборите през 2014 година. Постаденият най-отгоре (най-скорошен) резултат обаче е от 17 май 2019 г. Не са използвани тагове.

Търговски медии

Търсенето в официалната уебстраница на bTV също не позволява филтриране по определени критерии (например времева рамка на публикациите, медияен формат – новина, видео, галерия и други). Независимо дали фразите за търсене като „европейски избори“ се въвеждат в качествени или не, резултатите са изцяло нерелевантни на разглежданата тема.²⁶ Подобно на БНТ, bTV има самостоятелен уебсайт за новинар-

²³ Филтриране на съдържание по етикет „европейски избори“ в новинарската интернет страница на Българската национална телевизия News.bnt.bg: <https://news.bnt.bg/evropeiski-izbori-49904tag.html> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

²⁴ Търсене в официалната интернет страница на Българската национална телевизия Bnt.bg по ключова дума „евроизбори“: <https://www.bnt.bg/bg/search?search=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

²⁵ Търсене в новинарската интернет страница на Българската национална телевизия News.bnt.bg по ключова фраза „евроизбори 2019“: <https://news.bnt.bg/search?q=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8+2019> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

²⁶ Търсене в интернет страницата на bTV по ключова фраза „европейски избори“: <https://www.btv.bg/find/?q=%22%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8+%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%22> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

ско съдържание – Btvnovinite.bg. Механиката на търсене в него също е базисна – няма възможност за разширено търсене. Известно удобство дава броячът на публикациите, индексирани при търсенето – 66 броя, както и възможността за сортирането им по време (дата на публикуване) и релевантност. В bTV Новините се използват тагове в публикациите. Сортиране по таг „евроизбори“ извлича 731 резултата, по „европейски парламент“ – един-единствен, по „европейски избори“ – 120 резултата, „евродепутати“ – 112 резултата (данни към 05.04.2020 г.). Тагът „Евроизбори 2019“ може да се разглежда като официалния таг на кампанията, тъй като резултатите, с които е свързан, са обособени в самостоятелна категория – „Промяната Европа. Европейски избори 2019“. Подреждането на резултатите в нея е от най-стари публикации (началото на 2019 г.) към най-нови, като липсва информация за точния им брой. При ръчно преброяване броят на публикациите в тази вътрешно обособена секция е над 370, но броят на публикациите от значение за изследването е много по-малък, предвид зададената времева рамка.

Търсенето в интернет страницата на „Нова телевизия“, чийто сайт има отделна категория новини, а не обособена за това страница, позволява филтриране ex post (сортиране на резултатите, извлечени от категориите „Новини“, „Моята новина“ и „Продукция“). Показва се и броят на откритите съвпадения. Търсене по „евроизбори 2019“ в категория „Новини“ връща 23 резултата при 489 резултата за същата ключова дума без добавена година. Преглед на резултатите от търсене по „евроизбори“ показва, че над 150 от индексираните публикации са релевантни. 885 са комуникационните единици, чувствителни на търсене по „европейски избори“ в страницата на телевизията. Подобно на търсенето по „евроизбори“ със или без година, тук реалният брой на релевантните по темата за изборите за ЕП през 2019 година е много по-голям от този на откритите съвпадения при търсене по „европейски избори 2019“ (79 на брой). Търсене по тази фраза близо година след провеждането на изборите връща и голям процент нерелевантни резултати. Сайтът на медията също не борава с тагове.

Търсенето в уебсайта на телевизия „Европа“ е особено непрегледно поради факта, че индексираните резултати се показват с изображение, заглавие и подзаглавие, но без дата. Търсене по „евроизбори“ доставя 50 страници с по 12 резултата на страница. Медията използва тагове, но не по ключови думи, а по категории съдържание (свят, предавания, България и т.н.). Търсенето по „европейски избори“ връща четири пъти повече резултати. И в двата случая резултатите не са подредени хронологично, което допълнително затруднява обработката и извличането на релевантните данни.²⁷

²⁷ Резултати от търсене по ключова фраза „европейски избори“ в интернет страницата на ТВ Европа, стр. 10: <https://www.tvevropa.com/page/10/?s=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8+%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

Възможността за търсене на съдържание в сайта на вестник „24 часа“²⁸ също е ограничена до общ преглед – не се поддържа разширено търсене, което затруднява задаването на времева рамка; липсва брояч. Медията не поддържа тагове, но категорията, в която е публикуван даден материал, се показва и в списъка с резултати при търсене. Известно улеснение за кодиращия дава категоризирането на материалите според типа съдържание – мнения, анализи, интервюта, което има отношение към анкетната карта на изследването. На страница се показват по 34 резултата, следователно броят на публикациите, създадени от началото на 2019 година, които отговарят на ключовата фраза „европейски избори“, е над 150. Броят на комуникационните единици при търсене по „евроизбори“, публикувани от началото на 2019 година, е над 200 броя, но и в двата случая резултатите включват материали, публикувани дълго след изборите за Европейски парламент.

„Дневник“ е онлайн медията с много големи възможности за специализирано търсене (измежду 34-те анализирани). Освен по дата на публикуване (задаване на рамка) резултатите може да се сортират по рубрика, обхват (напр. само в заглавието или в цялата статия) и да се подреждат по дата или релевантност. Търсене по „евроизбори“ връща над 1000 резултата, но са предложени и две тематично обособени категории – „Евроизбори 2014“ и „Евроизбори 2019“. 91 публикации отговарят на ключова дума „евроизбори“ с времева рамка 1 май - 26 май 2019 г., докато за „европейски избори“ броят им е 121, тоест търсене по тази фраза връща повече резултати, отколкото по думата „евроизбори“, независимо че рубриките на „Дневник“ са озаглавени именно по този начин. Медията използва тагове, в т.ч. „европейски избори“ и „евроизбори 2019“. Сортиране по таг „Евроизбори 2019“ обаче връща 54 резултата, или иначе казано близо 40% по-малко резултати от посочените по-горе 91 резултата. Системата открива 782 резултата при избор на етикета „европейски избори“, от които само 35 резултата се вметват във времевата рамка 1 май - 26 май 2019 г.²⁹

²⁸ Резултати от търсене по ключова дума „евроизбори“ в интернет страницата на „24 часа“: <https://www.24chasa.bg/Search?what=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

²⁹ Разширено търсене в онлайн медията „Дневник“ по ключова фраза „европейски избори“ с критерии за обхват (ключова дума) и времева рамка (1-26 май 2019): [https://www.dnevnik.bg/search/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8?search\[_token\]=bMw416-58Tn4EJF2qdrs_3dJDP6TvNQBx14_Wp18LY&search\[fromdate\]=01%2F05%2F2019&search\[rubrid\]=&search\[save\]=&search\[searchinto\]=Keywords&search\[sort\]=0&search\[stext\]=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8&search\[todate\]=26%2F05%2F2019](https://www.dnevnik.bg/search/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8?search[_token]=bMw416-58Tn4EJF2qdrs_3dJDP6TvNQBx14_Wp18LY&search[fromdate]=01%2F05%2F2019&search[rubrid]=&search[save]=&search[searchinto]=Keywords&search[sort]=0&search[stext]=%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8&search[todate]=26%2F05%2F2019) [последно посетен на 14 април 2020 г.]

Алтернативни подходи за търсене на информация

След като готук в текста беше разгледан подробно използваният от изследователския екип на катедра „Европеистика“ подход, следващата част от доклада цели да представи алтернативните модели за достъп до онлайн медийно съдържание. Презентацията им позволява както да се идентифицират предимствата и недостатъците им, така и да се онагледят аргументите за избор на подхода на екипа за търсене и избор на комуникационни единици.

Google

Google позволява търсене на публикации в определена медия и в определена времева рамка както при общо търсене, така и при търсене в агрегатора Google News. При общо търсене филтрирането по уебсайт става с оператора `site:` (например: `site:btv.bg`), а задаването на времеви интервал се извършва от „инструменти“ (tools).

Търсенето в `Google.com` и `News.Google.com` по едни и същи параметри (например: медия – `btv.bg`, времева рамка – 01-25 май 2019 г.) обаче дава съвсем различни резултати в произволен ред (няма функция за хронологично подреждане), включително количествено. Извършването на такова търсене в Google News става с т.нар. оператори за място и време (вж. фиг. 1), въведени в лентата за търсене непосредствено след ключовата дума (фраза), поставени в кавички („евроизбори“, „европейски избори“).

≡ Google Новини

🔍 „евроизбори“ in:btv.bg after:2019/5/1 before:2019/5/26

✕ ▾

Фигура 1.³⁰

Недостатък на търсенето в Google News е също показването на резултати от други медии, независимо от зададения оператор, тогава, когато дадената медия е цитирана в друг уебсайт. В горния случай това са публикации като „Слави прибира 50 млн. от БТВ“ на „Стандарт“ (от 23.05.2019 г.), „Аскетичен отговор от БТВ за края на Шоуто на Слави“ на „Стандарт“ (от 7.05.2019 г.), „По лъжите срещу Пеевски: ВАС порязва БОЕЦ на Цветан Василев (ОБНОВЕНА)“ на „Монитор“ (от 8.05.2019 г.), „Движение Презареди България представи платформата си за евровота (ВИДЕО) на „Канал 3“ (от 14.05.2019 г.) и други.

³⁰ Търсене в агрегатора Google Новини по ключова дума „евроизбори“ със зададени параметри за сайт (`btv.bg`) и времева рамка (1-26 май 2019): <https://news.google.com/search?q=%22D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%22%20in%3Abtv.bg%20after%3A2019%2F5%2F1%20before%3A2019%2F5%2F26&hl=bg&gl=BG&ceid=BG%3Abg> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

Проследяването на новинарския поток в реално време, включително до отделни медии, е по-успешно и надеждно, но за осъществяването на медийно изследване със задна дата Google не е подходящ „вход“.

Facebook и Twitter

Facebook също позволява търсене на публикациите, споделени от медиите в техните официални страници. Полето за търсене се достъпва от таб Posts, намиращ се в менюто с категории вляво на всяка страница (page). Подобно на Google News, по този начин се извличат публикации, чийто брой не се показва, нито съществува възможност за подреждането им в хронологичен ред. Така например търсене по „евроизбори“ във Facebook страницата на Frognews показва най-напред публикации от 2014 година с отделни публикации от 2019 година между тях.³¹ Проследяването на новинарския поток в реално време е по-добро и надеждно решение, но и в този случай не може да бъде установено дали всички публикации на медията (в уебсайта ѝ) са споделени в страницата ѝ във Facebook. Подобно проследяване и извличане е интересно от гледна точка на видимостта на представянето им – публично достъпни са метрични данни за взаимодействия като брой реакции, брой споделяния и брой коментари.

Twitter има гъвкав инструмент за разширено търсене по най-различни критерии, обединени в пет групи – „ключови думи и фрази“ (с възможност за изключване на определени думи от резултатите), в т.ч. хаштагове, „профили“ (от даден профил, адресирани до даден профил или в които този профил се споменава), „филтри“ (съдържа/не съдържа връзка към сайт, показват се/не се показват отговори), „взаимодействия“ (харесвания, коментари, споделяния), „време“ (начална и крайна дата). Част от анализираните медии имат съществуващи страници и в Twitter, но някои от тях не се поддържат (например „Стандарт“), други не публикуват редовно (Mediapool³², „24 часа“³³), трети публикуват ежедневно и по повече от веднъж, но не всичките си материали по дадена тема.³⁴

³¹ Публикации в официалната Facebook страница на онлайн медията Frognews.bg с възможност за търсене по ключови думи и фрази (полето Търсене на публикации в тази страница): https://web.facebook.com/pg/frognews.bg/posts/?ref=page_internal [последно посетен на 14 април 2020 г.]

³² Разширено търсене в Twitter със зададени параметри за профил (сайта на онлайн медията Mediapool.bg) и времева рамка (1-26 май 2019): [https://mobile.twitter.com/search?q=\(from%3AMediapoolbg\)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query](https://mobile.twitter.com/search?q=(from%3AMediapoolbg)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query) [последно посетен на 14 април 2020 г.]

³³ Разширено търсене в Twitter със зададени параметри за профил (интернет сайта на „24 часа“) и времева рамка (1-26 май 2019): [https://mobile.twitter.com/search?q=\(from%3Awww24chasa\)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query](https://mobile.twitter.com/search?q=(from%3Awww24chasa)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query) [последно посетен на 14 април 2020 г.]

³⁴ Разширено търсене в Twitter по ключова дума „евроизбори“ със зададени параметри за профил (онлайн медията Dnevnik.bg) и времева рамка (1-26 май 2019): [https://mobile.twitter.com/search?q=%22%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%22%20\(from%3Adnevnik\)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query](https://mobile.twitter.com/search?q=%22%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%22%20(from%3Adnevnik)%20until%3A2019-05-26%20since%3A2019-05-01&src=typed_query) [последно посетен на 14 април 2020 г.]

В този смисъл прецизният инструмент за търсене на Twitter не е приложим в контекста на българската медийна среда, защото американската микроблогинг платформа има твърде малко потребители от България. Това е видимо в доклада Media Club Strategic Insights 2019 на MediaClub³⁵, в чиято класация на десетте онлайн платформи с най-много български потребители Twitter не фигурира. Това я прави по-малко привлекателна и популярна сред медийните организации и рекламодателите, чиито ресурси са съсредоточени във Facebook с неговите 3,9 милиона български потребители към 2019 година.

Facebook и Twitter като собствени медии на еврогенулатите в ЕП 2019-2024

Facebook и Twitter са двете социални медии, включени в изследването на медийното отразяване на изборите за Европейски парламент в частта му употреба на собствени комуникационни канали за присъствие и ангажиране на аудиториите от страна на кандидатите за ЕП в хода на предизборната кампания. Този сегмент от изследването е и една от отличителните му черти, тъй като дава друга перспектива на медийното присъствие на кандидатите чрез анализ на темите и посланията, избрани от самите тях за директна комуникация с електората.

Опитите да бъдат открити официални страници и профили във Facebook и Twitter на всички 318 кандидати за изборите за Европейски парламент 2019, издигнати от 13 партии, 8 коалиции и 6 инициативни комитета, не дадоха удовлетворителни резултати. Откриването и идентифицирането им би било надеждно единствено в случай на наличие на официален сайт на всеки от участниците в изборите с вградена връзка към съответната социална мрежа, което е валидно за много малка част от тях. Друг сигурен начин за потвърждаване на идентичност е верификацията на страници и профили с бадж от страна на Facebook.³⁶ С оглед на това изследователският колектив разгледа три възможни сценария – наблюдение и анализ на кандидатите за Европейски парламент: 1) с най-големи шансове да преминат бариерата от 5,8% за влизане (според актуалните социологически прогнози), 2) на кандидатите с най-много последователи във Facebook (минимум 2000) или 3) на онези 17 кандидати, които бъдат избрани (ex post събиране на данни). Разглеждането на втория сценарий установи, че от избраните 44 кандидати 39 имат страници във Facebook, а 22 – профили в Twitter, като по-голямата част от тях или не се поддържат, или не са

³⁵ Media Club (2019), Media Landscape Bulgaria 2019. Media Club Strategic Insights 2019, Bulgaria p.20 <http://mediaconnection.bg/report/view/70> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

³⁶ Facebook Help Center: What is a verified Page or profile? https://web.facebook.com/help/196050490547892?_rdc=1&_rdr [последно посетен на 14 април 2020 г.]

„впрегнати“ в кампанията (сред активно използващите Twitter за тази цел са Ева Майдел, Асим Адемов, Лиляна Павлова, Илхан Кючюк и Искра Михайлова). Предвид значимостта на 17-те кандидати, чиито кампании са последвани от мандат в ЕП 2019-2024, в комбинация с обстоятелството, че повечето от тях са хора с политическа кариера и присъствие както в онлайн медиите, така и в социалните мрежи, екипът взе решение да реализира третия сценарий.

За целите на дискурсивния анализ на публикациите на евродепутатите употребата на инструменти за мониторинг, автоматично извличане (scraping³⁷) и обработка на данни не бе необходима.

Изготвяне на инструментариум: Официални уебсайтове на медиите срещу профили в социалните медии

Както стана ясно по-горе в текста, първото съществено предизвикателство в изследователския проект е, че с оглед на всеобхватността и представянето на възможно най-цялостната картина, изследването включва както анализ на съдържанието в социални мрежи, така и анализ на медийно съдържание на официалните уебсайтове на обществените медии, на частни телевизии и радиа, на вестници с електронно съдържание и на уебсайтове с новинарско съдържание. Различните типове медии предполагат трудности при изработването на инструментариум, който да може да обхване цялата палитра от теми, мнения, нюанси и ниво на спазване на журналистическите стандарти.

В тази връзка, за да се гарантира адекватен подход към двата вида медийно съдържание, за изследване на публикациите са изготвени два въпросника – един, с който да се извършва анализът на медийното съдържание онлайн в България на водещите сайтове на телевизии, радио и онлайн медии; втори, който да се използва при анализа на комуникационни канали в социалните медии, каквито са Facebook профилите на водещите кандидати за членове на ЕП.

Първият въпросник, съдържащ 19 въпроса с общо 164 възможни отговора и представящ различните възможни типологии, е създаден на базата на съставения архив от публикации и спецификата на съдържанието им. Допълнително при кодирането на публикациите са отбелязвани имената на медията, използваната ключова дума за съответната медия, заглавието на кодираните статии, датата, на която е публикувана страницата, и коментар.

От друга страна, профилите на кандидатите за членове на ЕП също могат да се разглеждат като медии и се определят в дигиталния марке-

³⁷ Perez, Martin (2019), What is Web Scraping and What is it Used For? Parsehub Blog. Published 2019-08-06 <https://www.parsehub.com/blog/what-is-web-scraping/> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

тинг като т.нар. самостоятелно притежавани и поддържани медии³⁸ или собствени медии, които имат своята специфика както при генериране на съдържание, така и при неговия анализ. Затова вторият въпросник съдържа 23 въпроса с общо 181 възможни отговора и е създаден на базата на съставения архив от публикации и спецификата на съдържанието им. Допълнително при кодирането на публикациите са отбелязвани имената на кандидата за член на ЕП, коалицията, която го издига, датата на поста, часа на поста и датата на кодиране.

Контент-анализът дава на изследователския екип голям обем от информация за разглеждане, като изготвянето на качествен инструмент гарантира достоверността на резултатите и в голяма степен еднаквото отразяване на информацията, като се минимизира възможността за лична интерпретация при отделния изследовател. Контент-анализът е *„изследователска техника за целенасочено, систематично и количествено описание на съдържанието на комуникацията“*³⁹, като именно заради това, след като бе създаден единен инструмент за анализиране на публикациите, той е тестван неколkokратно с цел да се открият възможни недостатъци и пропуски в структурата му, за да се гарантира, че инструментът успява адекватно и ясно да улови особеностите на разглежданите материали.

Брой анализирани единици

Друго важно ограничение при съпоставка на медиите е разминаването в броя кодирани единици. Следвайки избраната методология в изследването, най-малко са кодирани публикации от уебсайта на вестник „Стандарт“ – 6 на брой, докато най-много са тези от уебсайта Fakti.bg – 202 на брой. Съпоставката между двете медии на база на тази значителна разликата между разглежданите единици става трудна, като по-горе в текста бяха разгледани причините за това – те са свързани до голяма степен с начина, по който се достъпва информацията; зависят в частност от алгоритмите на търсачките; употребата на ключови думи и тагове или липсата на такава; зависят и от различното поставяне на етикети от страна на журналистите от една и съща медия.

Обозначаването на платено съдържание

В България правилата за отразяване на предизборната медийна кампания са определени в Изборния кодекс и за тяхното прилагане следи българската Централна избирателна комисия. Българската държава осигурява средства за медийни пакети, които се използват за заплащане на различните форми на отразяване на предизборната кампания

³⁸ Lawson, C., Paid media, owned media or earned media?, Retrieved from <https://www.orientation.agency/insights/paid-media-owned-media-or-earned-media> [последно посетен на 14 април 2020 г.]

³⁹ Berelson B., Content analysis in communication research, Glencoe, Ill., Free Press, 1952

чрез доставчици на медийни услуги.⁴⁰ Наличието на тези медийни пакети отразява разбирането на законодателя за нуждата от качествено журналистическо съдържание, което да информира гражданите, така че да могат да направят своя информиран избор. Пред изследователите и гражданите обаче стои голямото предизвикателство да различават сами платеното от автентичното журналистическо съдържание, затова и в направеното изследване се проследява дали медиите спазват законовите разпоредби, според които платеното съдържание следва да се обозначава като такова. Анализът показва, че има медиуми, които спазват това правило, но има и други, които го нарушават, и то в нередки случаи, на избиращелен принцип. Също така се наблюдава и голямо различие сред медиите при модела на обозначаване, което също би могло да заблуди потребителя. Проблем, присъстващ и в социалните медиуми.

Анализ на разнородно и разнотипно съдържание

Ключово предизвикателство по отношение на картата бе да се изведат типологии, които да могат да обхванат анализа на толкова голямо количество от разнородно и разнотипно съдържание по вид, жанр и стил. За да може да се представи най-изчерпателно моделът на информиране на медиите относно ЕП през 2019 година в България, въпросниците включват, както вече посочихме, множество въпроси и отговори в тях, които позволяват различни опции: само един отговор, повече от един отговор, дописване и коментари.

В изследването се търсят отговори на множество аспекти от отразяването на европейските избори у нас: насочва ли заглавието към съдържанието на текста; заглавието съдържа ли различни елементи, които да насочват към темата ЕП и има ли елементи, които могат да бъдат символ на дезинформация; до каква степен анализираната единица е свързана с темата за ЕП; има ли и какъв тип визуализационни елементи се срещат⁴¹; информативен, аналитичен, съдържащ позиция ли е разглежданият материал; има ли яснота относно автора; какви са цитираните източници; ако има цитати и изказвания, то на кого са те; какъв е събитийният повод за публикацията; какви области от обществения живот засяга комуникативната единица; какви са разглежданите теми на ниво ЕС; какви са разглежданите теми на ниво България; обективно ли говори медията/журналистът за политиките, ако такива се споменават; разгледани ли са различни междуличностни, междупартийни, вътрешнопартийни конфронтации; присъства ли темата за фалшивите новини и в какъв контекст.

⁴⁰ Johansson, B.; Novelli, E. (2019), European election campaign: Images, topics, media in the 28 Member States, Directorate-General for Communication (European Parliament), University Roma Tre, published 2019-07-09

⁴¹ В проекта е изследвано наличието или отсъствието на визуализационен или аудио елемент, но самото му съдържание не е анализирано.

В резултат на направения анализ и на база на тона (на медията/автора) в публикациите, на темите и акцентите, при медиите се наблюдава тенденцията, че повечето от тях имат политически пристрастия, които не са отбелязани никъде и биха могли да доведат до заблуда на потребителите. Също така бихме могли да твърдим, че нито един от анализираните сайтове не предоставя достатъчно изчерпателна и неутрална информация за всички партии обективно и безпристрастно, така че ако един избирател се информира само от уебсайта на дадената медия, да може да формира обективно свое собствено мнение. Това наблюдение се отнася включително и за уебсайтовете на обществените радио и телевизия, като в сравнителен план за БНР може да се каже, че предоставя по-качествено и разнородно съдържание от БНТ. Разбира се, важна е и уговорката, че в изследването е анализирано само съдържанието, което се среща предимно в текстов формат, което не е основният тип съдържание, генерирано и от двете медии.

Заклучение

Медийното съдържание в голяма степен формира обществения дневен ред от актуални и важни теми.⁴² Теорията за определяне на дневния ред от медиите се основава на факта, че те не могат самостоятелно да гарантират ефекта от темите и събитията, които представят, но могат да установят дневен ред от въпроси, като по този начин рамкират обществения интерес, следователно имат значително влияние що се отнася до възприемането и отношението на аудиторията им към даден проблем или събитие. Това важи в още по-голяма степен по време на предизборна кампания. Затова да се анализират медиите и да се проследи дали те представят достатъчно обективно фактите около едни избори като тези за членове на ЕП, е показателно за функционирането на едно демократично общество. Изследването се опитва да проследи дали онлайн медиите в България успяват да изпълнят своята мисия, а именно да позволят на гражданите да формират своето мнение на база на обективно представени качествени данни и информация във връзка с изборите за ЕП през 2019 г.

Тази комплексна и сложна задача поставя изследователите на медийно съдържание, включително в контекста на избори за ЕП, пред множество препятствия, които следва да преодолеят по научнообоснован начин. На база на ограниченията, срещнати по време на изследването, може да се систематизират следните дефицити, чиято промяна би улеснила анализаторите и гражданите при бъдещи проучвания на онлайн медийното съдържание в България. Някои от тях имат за адресат медиите, включително технологичните компании, а други са насочени към академичната общност и законодателните органи.

⁴² Mccombs and Shaw, *The Agenda- Setting Function of Mass Media*, Oxford University Press, 1972.

Първо, подобряване достъпността и функционалността на търсачките на онлайн медиите в България. Второ, използване на ключови думи и поставяне на етикети. Трето, всяка медия да определи ключова дума или етикет за отбелязване на дадено значимо обществено събитие, които да се използват от всички журналисти в дадената медия, а не да се извършва на избиращия принцип. Това би довело до по-лесен и качествен достъп на потребителите до медийното съдържание, от което се интересуват. Четвърто, по отношение на обозначаване на платено съдържание следва да има по-конкретни и еднакви за всички медии модели за маркирането му като такова. Пето, по отношение на профилите на кандидатите за членове на ЕП би следвало да се въведат ясни правила кои са публичните им профили и кои личните, от което да става ясно за какви цели са използвани. Шесто, насърчаване употребата на повече технически инструменти, софтуери и други сред академичната общност в България, като тази мярка задължително следва да бъде придружена с качествени и достъпни обучения за работа с тях.

Библиография

1. Berelson B. (1952), *Content analysis in communication research*, Glencoe, Ill., Free Press.
2. European Elections Monitoring Center (2019), *European election campaign: Images, topics, media in the 28 Member States*. Ed. Novelli, Edoardo, Johansson, Bengt. University Roma Tre.p.15. 52-57.
3. *Euroflections* (2019), Ed: Niklas Bolin, Kajsa Falaschap et al, Publisher Mittuniversitetet, Sweden.
4. European External Action Service's East StratCom Task Force's EUvsDisinfo.
5. Facebook Help Center: *What is a verified Page or profile?*
6. Hix, S., Lord, C. (1997), *Political Parties in the European Union*, European Union series, St. Martin's Press.
7. Lawson, C. (2018), *Paid media, owned media or earned media?* Orientation agency.
8. Mccombs and Shaw (1972), *The Agenda- Setting Function of Mass Media*, Oxford University Press.
9. Media Club (2019), *Media Landscape Bulgaria 2019*. Media Club Strategic Insights 2019, Bulgaria p.20.
10. Perez, Martin (2019), *What is Web Scraping and What is it Used For?* Parsehub Blog.
11. Raycheva, L. (2019), *Bulgaria: Low turnout because of insufficient European debate*, Euroflections, Ed: Niklas Bolin, Kajsa Falaschap et al, Publisher Mittuniversitetet, Sweden.
12. Reif, K., Schmitt, H. (1980), *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results*. European Journal of Political Research, 8, 3-44.
13. Гаджов, К. (2020), *Медийно Око. Българските онлайн-медии за обществени новини - поглед*.
14. Национален съвет за журналистическа етика.

Раздел четвърти

Образование, култура и идентичност

INTERNATIONALISATION AND EUROPEANISATION OF HIGHER EDUCATION: ATTITUDES OF ACADEMIC STAFF

Asst. Prof. Desislava Karaasenova, PhD

*European Studies Department,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

This study was inspired by the goals set at the Gothenburg European Council (2017) and the initiative of the European Commission to encourage the establishment of innovative European university networks where multilingualism and interdisciplinarity lay the foundation of research and educational cooperation. Using a qualitative research approach, the study explored how academic staff at Sofia University „St. Kliment Ohridski“ perceive internationalisation in higher education. The empirical data show that academics see internationalisation as a very positive trend and a major factor in their professional development. Based on the identified catalysts and barriers to the participation of academics in this process, the paper offers recommendations for institutional measures to facilitate staff involvement in internationalisation activities, and thereby ensure that the institution itself can successfully function in the growing European interconnectedness and interdependence in the fields of education and science.

Key words: internationalisation, Europeanisation, academic staff, higher education

Internationalisation in higher education: theoretical highlights

Globalisation has accelerated the processes of internationalisation in higher education and made the international scope and direction of academia mainstream¹. In response to the demands of the global academic environment,

¹ Altbach & Knight, 2007; Van der Wende, 2001.

academic systems, institutions, and academics undertake policies and practices to internationalise². Internationalisation is defined as a process „integrating an international, intercultural, or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education“.³

The dominant features of internationalisation at national/sector level comprise primarily funded programmes that provide opportunities for institutions and individuals to engage in international mobility and research activities, establish academic linkages, or provide foreign language training.⁴ The strategies for internationalisation at institutional level refer to programme and organisational initiatives such as academic programmes that promote faculty/staff/student mobility, joint degree programmes, foreign language study, internationalisation of the curricula, cross-cultural training, research and scholarly collaboration in the form of joint research projects, international conferences and seminars, published articles and papers, research exchange programmes, international partnerships, branch campuses, international and intercultural campus events, among others.⁵ Europeanisation could be described as „the European ‘internal internationalisation‘“.⁶ This internationalisation on a regional level implies „less culture contrast and opportunities for horizontal communication, cooperation, and community as well as of potentials of integration and joint action to shape the system“.⁷ Europeanisation in higher education is usually associated with the Erasmus+ programme and the Bologna process of standardisation of study programmes and degrees.⁸

„European Universities“

At the 2017 Gothenburg Social Summit the European Union leaders highlighted the significance of education and culture for reinforcing our European identity and values, building inclusive and cohesive societies and maintaining a cutting-edge economic competitiveness on a global scale.⁹ The European Council outlined a vision to harness the full potential of education and culture and called on Member States, the Council and the Commission to take up further steps into „strengthening strategic partnerships across the EU between higher education institutions and encouraging the emergence by 2024 of some twenty „European Universities“, consisting in bottom-up networks of universities across the EU which will enable students to obtain a degree by

² Altbach & Knight, 2007; Van der Wende, 2001.

³ Knight, 2008, p. 21.

⁴ Knight, 2004.

⁵ Knight, 2004.

⁶ Zgaga, 2008, p. 19.

⁷ Teichler, 2004, p. 22.

⁸ https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_en

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/32179/14-final-conclusions-en.pdf>

combining studies in several EU countries and contribute to the international competitiveness of European universities“.¹⁰ Following the Summit, the European Commission set out its ambition to create a European Education Area by the year 2025¹¹ where European university transnational alliances would be a key pillar in fostering European identity, promoting European values, ensuring the excellence and competitiveness of European higher education.¹² These European university alliances are expected to „trigger unprecedented levels of institutionalised cooperation between higher education institutions, making it systemic, structural and sustainable“.¹³ European university alliances establish their cooperation on the basis of¹⁴:

- „a joint long-term strategy“ where cooperation spans across all levels of their institutions;
- „a European higher education inter-university ‘campus’“ which provides for „a seamless mobility (physical or virtual) to study, train, teach, do research, work or share services at cooperating partner institutions“;
- „transdisciplinary and transnational teams of students, academics and external stakeholders“ to offer solutions to serious issues facing Europe;
- „students can design their own flexible curricula, leading to a European Degree“.

The development of these innovative alliance networks is in the hands of the universities in the Member States. The universities need to plan, organise and test models of transnational networks which include not only other higher education institutions but also external partners – public or private organisations in the field of education and training, research and innovation, or in the world of work, from a broad geographic area across Europe.¹⁵ In this respect, it is important to examine whether a university is prepared to participate in such novel European education networks. Academic staff play an essential role in the internationalisation practices of a higher education institution and are thus a major stakeholder in the process of its Europeanisation. It is therefore important to understand how academic staff perceive these processes of internationalisation and Europeanisation in order to optimise policies at institutional level to encourage staff involvement, and thereby ensure that a higher education institution could successfully function in the European Education Area.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/32179/14-final-conclusions-en.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/news/towards-european-education-area-2025-2017-nov-14_en

¹² https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en

¹³ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/epp-eur-univ-2020>

¹⁴ <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/european-universities-initiative-factsheet.pdf>

¹⁵ https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/key-action-2-european-universities_en

Purpose of the study, method and data

The purpose of this study was to explore the attitudes of academic staff at Sofia University „St. Kliment Ohridski“ about the processes of internationalisation and Europeanisation in higher education. This paper is based on data from fourteen semi-structured in-depth interviews with academics from the humanities and the social sciences. The interviewees are at the age of 35 to 50, two of them hold full professorships, eight are associate professors, four – assistant professors with a doctorate. The interviews were conducted and analysed by following the paradigm of the Grounded Theory method advocated by Strauss and Corbin. This method adheres to a well-defined coding paradigm where data is constantly compared within and with new data to develop concepts and categories, data is gradually abstracted from the descriptive level to higher order theoretical categories, sampling is theoretical as opposed to purposive, writing of theoretical memos is an important feature, the researcher stays in the field until no new evidence emerges, that is, saturation of the data is achieved.¹⁶

Findings

The empirical data show that academic staff at Sofia University see internationalisation and Europeanisation as a very positive trend in higher education. These processes are perceived as a major factor in the scholars' professional development as well as an important element in their personal advancement. Internationalisation and Europeanisation are estimated highly for the opportunity they provide for the scholars to overcome their scientific isolation and sense of belonging to the academic periphery. It is important to note that all of the interviewed scholars, regardless of age or academic position, express these appreciative views of the process of internationalisation in higher education.

„In the first place, we cannot live in isolation, neither in our personal, nor in our professional aspect, internationalisation is inevitable. It affects the way we plan work, the way we work, the way we choose to develop. The role of a teacher demands constant intellectual effort and enrichment of one's knowledge. We absolutely must compare what we do with what and how is taught abroad, compare where we stand and in what direction our field is developing, we must stay informed, and apply all this in our work.“ (respondent 14, assoc. prof.)

„We can measure our research results and our methods, we do not remain closed in our university, in one country. We see that we can work with colleagues from other universities, and it is not merely exchange of knowledge or incorporation and implementation of their methods. We do joint research, and this brings a feeling of being on par, a feeling that our research is of comparable value.“ (respondent 12, professor)

¹⁶ Strauss & Corbin, 1998.

„My whole academic biography has been shaped by internationalisation. It has widened my perspective. You learn to accept and acknowledge the right to diversity of views. We must open to the international academic community and actively seek participation in it. This is the pathway to follow. This is the way to reinforce our European identity, too.“ (respondent 11, asst. prof., doctor)

Internationalisation is associated with opportunities for knowledge exchange, ideas for new research avenues, innovative educational and research practices. A very high added value of internationalisation is seen to be the establishment of knowledge networks and the opportunity to play an active role in setting and implementing the agenda in the contemporary research environment. This allows scholars to measure their achievements against those of the leading scientists in their field, build a sense of professional worth and enhance their self-esteem.

„Participation in European scientific networks is the key to our professional development. If you are not involved in such networks, you cannot work and deliver quality. If you want to work on interesting research projects, this is your only option. Our country is small and there aren't enough people who specialise in one and the same field of study to make a large team. This is one of the biggest advantages of working at Sofia University. It is one of very few places here where you can participate in large international networks and do interesting research in large European projects.“ (respondent 1, assoc. prof.)

„In the first place it is the opportunity to learn from and work with the best. There are leading researchers in every discipline. Also, being among the ones who determine the course of research, and then participating in the execution of this scientific agenda, because in any field there is this research agenda, and you must have the understanding, you must know this agenda, and influence this agenda, in the ideal case. This is very, very important. A very high added value.“ (respondent 2, asst. prof., doctor)

„Another aspect of internationalisation is the opportunity for a very intensive contact with institutions and colleagues from abroad, and not necessarily from our own field. This interdisciplinarity is very enriching. It is very important that we can see and experience the trends through our research and joint projects, not only reading about them but „living“ them.“ (respondent 6, assoc. prof.)

The scholars actively seek participation and visibility at the international scientific arena. Joint publications in reputable journals hold a very high priority in the scholars' professional agenda as they are an opportunity to achieve higher visibility and increase the number of citations. The significance of citations has come to the fore after the amendments to the Act on Academic Staff Career Development in Republic of Bulgaria came into force in 2018. The Act introduced criteria to measure scientific achievement by means of scientometric indicators. Regardless of the effort to meet these criteria, the

scholars acknowledge that these requirements play a positive role as they stimulate involvement in the international scientific community. The scholars also share that visibility at an international level requires additional effort in making a shift in their research agenda – from topics of local significance to ones of global dimension and applicability, as well as discipline to meet technical criteria and observe deadlines.

„Publishing abroad, participating in international research teams, going global, so to say, all this has become of utmost importance, especially after the latest legislative changes concerning the promotion of academic staff and the introduction of objective indicators for one’s achievements.“ (respondent 9, assoc. prof.)

„I write in English and publish only abroad. If you write in Bulgarian, in practice, it is impossible to reach your audience, to have your research cited and achieve some visibility. My priority is to participate in international conferences and publish abroad.“ (respondent 1, assoc. prof.)

The financial aspect of internationalisation activities is another positive aspect for the interviewed scholars. They emphasise the role of international projects and international fellowships as an opportunity to have their research adequately remunerated, presented, and published at international level. The financial dimension is also pronounced when the scholars speak of engagement in bachelor’s, master’s and doctoral programmes offered in a foreign language (unilaterally by the University or in cooperation with foreign academic institutions). In addition to the higher remuneration, involvement in these programmes is a way to maintain the scholars’ required teaching workload. In light of the negative demographic trends in the country and the substantial reduction in the number of students who enroll at the university, and the respective reduction in the state subsidy, such programmes maintain the viability of the institution.

„The market is small, if we work in Bulgarian only, we confine ourselves to a very small academic space with a small population. If we rely only on Bulgarian students, we cannot cope financially, especially with the reduced subsidy from the Ministry of Education.“ (respondent 1, assoc. prof.)

„The opportunities to have our research financed here in Bulgaria are much fewer, the amounts allocated each year are ridiculously insufficient. And what we need, and what I feel as a deficit here, is this sense of periphery, provincialism, this lack of confidence, compared to our colleagues in other parts of Europe who are much more cosmopolitan. If it weren’t for the international fellowships and the European projects, it would have been very difficult.“ (respondent 7, asst. prof., doctor)

„The disciplines we teach, their content... knowledge constantly changes, even in the sciences. Internationalisation at institutional level means that we can have joint programmes, change our content and the way we

work, strictly observe requirements, meet the high criteria, and maintain the level of our partner institutions. This requires effort but is very rewarding to know that what you do is of high quality. This is what our students deserve. Also, a very important aspect of teaching in such programmes is the opportunity to have our work remunerated decently.“ (respondent 4, assoc. prof.)

Conclusion and recommendations

The international academic activities of faculty bring about a heightened visibility, a better standing and recognition of their institution. It is very important therefore that academic institutions understand the potential of their scholars' contribution for the institutions' participation in the process of internationalisation in order to nurture international cooperation and fully utilise their scholars' cross-border teaching and research experience. The findings in this study draw attention to several areas where measures at institutional level could be undertaken to facilitate the processes of Europeanisation and internationalisation and thereby support the functioning of the institution in a world of increased global competition in higher education. On the basis of the empirical data of the study, the University is advised to:

- Prioritise the involvement of academic staff in the processes of internationalisation – international research partnerships, participation at international scientific fora, publications in international journals, participation in programmes for teaching and research exchange, adjustment of the curricula and the course syllabi to include content of a global relevance, introduction of intercultural communication teaching and training. This should mean allocation of sufficient funding for these aspects of internationalisation and focused policies to reinforce the inclusion of a new generation of academic staff.
- Set up an administrative unit with the task to:
 - actively seek opportunities for participation in international cooperation activities;
 - manage the administrative affairs of the international projects in which the University is involved in order for the scholars engaged in these project to have the time to focus on their research duties.
- Organise a special electronic platform to inform faculty, in a timely manner, about opportunities for participation in internationalisation activities.
- Set up a unit with the task to promote programmes taught in foreign languages and provide full and adequate administrative support to interested international students. Reduce the administrative burden and speed the process of enrollment in programmes taught in foreign languages.
- Introduce adequate remuneration for academic staff that allows for focused and qualitative research activities which could reach international visibility.

- Optimise the teaching load to free working time for research activities. Remunerate research results. The data speak of a focus on teaching activities at the expense of involvement in research, which negatively impacts the quality, results, and visibility of such endeavours.
- Remunerate participation in international mobility which has an element of teaching (e.g. recognise and count teaching activity abroad as completed teaching in the scholar's semester workload).

Acknowledgements

The research has been done as part of the project „European Perspectives of Higher Education in the Context of the New Programming Period“, funded by the Scientific Research Fund at Sofia University „St. Kliment Ohridski“ – Contract 80-10-179/16.04.2019.

References

1. Altbach, P. and Knight, J. (2007), *The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities*, Journal of Studies in International Education, 11 (3-4), pp. 290-305.
2. Knight, J. (2004), *Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales*, Journal of Studies in International Education 8 (1), pp. 5-31.
3. Knight, J. (2008), *Higher education in turmoil*. Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers.
4. Strauss, A. and Corbin, J. (1998), *Basics of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
5. Teichler, U. (2004), *The changing debate on internationalisation of higher education*, Higher Education (48), pp. 5-26.
6. Van der Wende, M. C. (2001), *Internationalisation policies: about new trends and contrasting paradigms*. Higher education policy 14 (3), pp. 249-260.
7. Zgaga, P. (2008), *Mobility and the European dimension in teacher education*. In: Hudson and Zgaga (eds.), *Teacher education policy in Europe: A voice of higher education institutions*, p. 17.

Online sources

1. <https://www.consilium.europa.eu/media/32179/14-final-conclusions-en.pdf>
2. https://ec.europa.eu/commission/news/towards-european-education-area-2025-2017-nov-14_en
3. https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en
4. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/epp-eur-univ-2020>
5. <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/european-universities-initiative-factsheet.pdf>
6. https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/key-action-2-european-universities_en

ЕВРОПЕЙСКО ИЗМЕРЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ. ЗАЩО СА ВАЖНИ ПЪРВИТЕ СЕДЕМ?

Гл. ас. д-р Гергана Рагойкова

катедра „Политология“

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

*„Целта на образованието е знанието –
не фактите, а ценностите.“*

Уилям Бъроуз

Абстракт

От есента на 2020 г. и новата учебна година в България се въвежда задължителният предмет „гражданско образование“. Той е насочен не само към практическа ориентация за съвременната демократична държава, разделението на властите и структурите, но и към тяхното осмисляне. По-голямото внимание към формирането на политическа култура цели да подпомага младите хора да взимат самостоятелни и отговорни решения по актуалните въпроси.

Европейското измерение на тази тема, а именно овладяването на основни познания за същността и начина на функциониране на ЕС, за мястото на България в процеса на вземане на решение, за осмисляне на нематериалните европейски ценности, е ключово в този процес.

Първите седем години след въвеждането на този предмет у нас ще бъдат решаващи и ще покажат дали преподавателите и експертите ще съумеят да възпитат в учениците интерес към Европейския съюз и дали за младите хора той ще се превърне от абстракция в нещо, което те сами съграждат и е част от тяхната идентичност.

Ключови думи: Европейски съюз, България, гражданско образование, знания, идентичност.

THE EUROPEAN DIMENSION OF THE CIVIC EDUCATION IN BULGARIA. THE IMPORTANCE OF THE FIRST SEVEN YEARS.

Asst.prof. Gergana Radoykova, PhD

*Political Science Department, Faculty of Philosophy,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“*

Abstract

Since the autumn of 2020 and the new school year in Bulgaria the compulsory subject „civic education“ shall be introduced. It is aimed not only at a practical orientation for the modern democratic state, the separation of powers and structures, but also at their meaning. Greater attention to the formation of political culture aims to help young people to make independent and responsible decisions on salient issues.

The European dimension of this topic, namely obtaining basic knowledge about the nature and functioning of the EU, the place of Bulgaria in the decision-making process and the fundamental values of the European Union, is very important.

The first seven years after the introduction of this subject in our country will be crucial and will show if teachers and experts will be able to provoke in students an interest in the European Union and whether the EU will turn from an abstraction into something they participate in building and something that is part of their identity.

Key words: European Union, Bulgaria, civic education, knowledge, identity

Увод

Европейското измерение на гражданското образование в България е тема, която за мнозина звучи твърде далечно, неопределено и абстрактно, но тя съдържа в себе си изключително важни неща – не само по линия на необходимостта от натрупване на знания, а и от нещо още по-важно – изграждане на осъзнатост, активност, отговорност и усещане за гражданска принадлежност към една общност, базирана на най-важните ценности – нематериалните.

Европейският съюз е в криза. Това изречение в последно време сякаш се превърна в клише, което хората масово повтарят, без да осъзнават сериозността на проблема, нито да опитат да разберат ключовата си индивидуална роля за неговото преодоляване. Сякаш все повече забравяме, че кризите непрекъснато съпътстват развитието на общоевропейското обединение, за да се адаптира то към променящия се свят и да стане по-устойчиво.

В началото на тази година възникна и криза, която поставя на тежко изпитание целия свят. Живеем в дни, в които вирусна частица с размер от 0.1 микрона е заплаха за живота на милиони, застрашава европейския континент от най-голямата зградна, икономическа и финансова криза след края на Втората световна война, поставя пред тежко изпитание моралните ни ценности, дисциплината, чувството на солидарност, човечност, съпричастност.

И сега, както и при всички други кризи, ключът отново е в образованието в най-широкия му смисъл. В очакване на ваксината или на лекарството, разчитайки на образованието и натрупаното познание на лекарите, всички ние трябва да помислим за децата – и да направим усилие да обличем в смисъл и най-вече действия желанието си да ги възпитаваме като граждани на Европейския съюз, които могат и знаят как да живеят заедно.

Правна рамка

Границата между гражданското възпитание и гражданското образование не е ясно изразена, но гражданското възпитание има по-тесен обхват от гражданското образование. Докато гражданското възпитание обикновено се отнася до процеса на предаване на знания за конституционната структура и политическите институции на страната, гражданското образование покрива допълнителни компетенции като социална отговорност например, както и умения за осигуряване на ефективни междуличностни отношения и успешно личностно развитие.

В Закона за предучилищното и училищното образование, в сила от 18 юли 2017 г., са очертани основните цели на гражданското образование, като прави впечатление, че изрично се споменава и неговото европейско измерение. Водещи в целеполагането са: придобиване на компетентности, необходими за успешна личностна и професионална реализация и активен граждански живот (чл. 5, т.3); придобиване на компетентности за разбиране и прилагане на принципите на демокрацията и правовата държава, на човешките права и свободи (чл.5, т.7) и не на последно място – придобиване на компетентности за разбиране и прилагане на принципите, правилата, отговорностите и правата, които произтичат от членството на България в Европейския съюз (чл. 5, т.12)¹.

¹ Закон за предучилищното и училищното образование, в сила от 18.07.2017 г.

В проекта за учебна програма по гражданско образование на Министерството на образованието и науката се подчертава, че заложените цели се основават на редица международноправни актове, по които България е страна, в това число: Всеобщата декларация за правата на човека, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Европейската референтна рамка за ключови компетентности, Конвенцията за правата на детето и др. Отбелязва се също, че гражданското образование подпомага развитието и утвърждаването на ученика като гражданин на Република и България и Европейския съюз и като личност, която е свободна и способна да взема отговорни решения за себе си и околните; познава и отстоява своите права, свободи и задължения; има осъзнати отношения с държавата и обществото.²

Трябва да отбележим, че в сложно изградената система на вземане на решения на много нива, характерна за Европейския съюз, образованието попада в изключителните компетенции на държавите членки. Разбира се, Съюзът разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки, но на България принадлежи отговорността за това по какъв начин ще бъде организирана образователната ни система и какво ще съдържат образователните програми. Важна роля ЕС играе по линия на т.нар. европейско измерение в образованието.

Въвеждането на европейско измерение на преподаването следва да има за цел да помага на учащите да почувстват европейската идентичност в цялото нейно многообразие и да укрепва положителното и приобщаващо чувство на европейска принадлежност, допълващо техните местни, регионални и национални идентичности и традиции. Това е важно и за насърчаването на по-доброто разбиране на Съюза, както и разбирането на неговите държави членки.

Ако до средата на 90-те години действията на ЕС са се свеждали преди всичко до инструменти за насърчаване на професионалното образование и качеството на висшето образование, то движещ принцип в образователните политики на ЕС през последните двадесет години е стратегическата интеграция на държавите членки в общо европейско образователно пространство за обмен на идеи, опит и добри практики за „изграждане на качествено общо образование“ (чл. 149 от Договора за ЕС), което да дава нужната подготовка за активно европейско гражданство в демократична и мултикултурна Европа.

В чл. 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 2009 г. се затвърждава, че „действията на Съюза целят развиването на европейското измерение в образованието“³.

² МОН. Учебна програма по гражданско образование за XI клас.

³ Договор за функционирането на ЕС, в сила от 1 декември 2009 г.

На 22 май 2018 г. Съветът на ЕС приема препоръка, в която се подчертава, че въвеждането на европейско измерение на преподаването следва да има за цел да помага на учащите да почувстват европейската идентичност в цялото нейно многообразие и да укрепва положителното и приобщаващо чувство на европейска принадлежност, допълващо техните местни, регионални и национални идентичности и традиции. Това е важно и за насърчаването на по-доброто осмисляне на Съюза, както и разбирането на неговите държави членки.⁴ Отново се препотвърждават т.нар. „осем ключови компетентности“, утвърдени на ниво ЕС през 2006 г., с Препоръка на Европейския парламент и Съвета на ЕС, сред които попадат и социалните и гражданските компетенции. По-назад във времето, в доклад на ЮНЕСКО от 1996 г., се очертават четирите основни цели на образованието: „да се научим да знаем, да се научим да правим, да се научим да живеем заедно, да се научим да бъдем.“⁵

В продължение на десетилетия Европейският съюз и неговите институции са изключително активни и ангажирани по линия на опитите да насърчават държавите членки да развиват образователните си системи. Едва ли може да има съмнение, че липсата на активна гражданска позиция в обществото може да изложи на риск демокрацията.⁶ България определено има върху какво да стъпи като нормативна рамка, акумулиран опит и добри практики по отношение на въвеждането на гражданско образование и застъпването на неговото европейско измерение. Важно е да се даде добро начално ускорение още през първата година от въвеждането му, за да бъде прието и осъзнато от обществото като необходимост, която ще покаже своите резултати след няколко години.

Важен принос за активността на Европейския съюз в насърчаването на европейското измерение на гражданското образование е например включването (от 2011 г.) в програма „Учене през целия живот“, както и в програма „Еразъм плус“ на специална инициатива „Европа в училище“. По тази линия се финансират проекти, насочени към насърчаване на преподаването на европейски теми в училищата.

Осигуряването на ефективен равен достъп до висококачествено приобщаващо образование за всички учащи, включително за произхождащите от семейства на мигранти, за тези в неравностойно социално-икономическо положение, със специални потребности и с увреждания – в съответствие с Конвенцията за правата на хората с увреждания – е крайно необходимо за постигането на по-сплотени общества.

⁴ Препоръка на Съвета на ЕС ОТ 22 май 2018 г. относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването.

⁵ Доклад на Международната комисия за образование на XXI век пред ЮНЕСКО.

⁶ Шикова, И. (2016), Европа в училище, да се научим да живеем заедно, сп. Педагогика, стр. 907.

В тези свои усилия държавите членки могат да се възползват от съществуващите инструменти на Съюза, по-конкретно „Еразъм+“, Европейските структурни и инвестиционни фондове, „Творческа Европа“, „Европа за гражданите“, програмата „Права, равенство и гражданство“, Европейския корпус за солидарност и „Хоризонт 2020“, както и от насоките и експертния опит на Европейската агенция за адаптирано и приобщаващо образование.⁷

Гражданите на ЕС за гражданското образование

Дори и най-съвършената правна рамка обаче не би била работеща, ако не бъде възприета и следвана от гражданите – не защото е правно обвързваща, а защото мнозинството я възприема като важна и полезна за бъдещето му.

Проучванията на Евробарометър показват твърде ниско равнище на познания за Съюза. Според проучване на общественото мнение от 2014 г. 44% от хората са на мнение, че познанията им за начина, по който Съюзът функционира, са ограничени, а проучване от 2011 г. показва, че относително мнозинство от анкетираните считат, че не са добре информирани за Европейския съюз. Същото проучване разкрива и че една трета от хората не знаят колко точно държави членки има в Съюза. Проучването на „Евробарометър“ от 2017 г. сочи, че 89% от младите европейци са съгласни, че националните правителства трябва да укрепят училищното образование по отношение на правата и отговорностите им като граждани на Съюза. И накрая, последното проучване на „Евробарометър“ показва, че 35% от респондентите считат съпоставимите образователни стандарти за най-полezni за бъдещето на Европа.⁸

Къде е България в тази щедра палитра от мнения? За нашата страна процентът на анкетираните, които вярват, че техният глас се чува в ЕС, е 44%, което е значително увеличение със 7 процентни пункта в сравнение с 2017 г. 54% от българите са убедени, че членството в ЕС е нещо добро, и 57% са на мнение, че страната е извлякла ползи от членството си в Съюза.⁹ Това е осезаемо нарастване в доверието към ЕС, като една от причините е успешното провеждане на Българското председателство на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г.

За българите приоритетните теми в следващите европейски избори са икономиката и растежът (57%), борбата с тероризма (49%) и социалната защита на гражданите (47%). След тях идват борбата с

⁷ Препоръка на Съвета на ЕС от 22 май 2018 г. относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването, т. 16.

⁸ Препоръка на Съвета на ЕС от 22 май 2018 г. относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването, т. 14.

⁹ Стандартен Евробарометър, 89.2, май 2018 г.

младежката безработица (44%), защитата на потребителите и безопасността на храните (37%) и миграцията (35%). Образованието само по себе си не е открито като приоритет, но то неминуемо е съставна част от успеха на останалите теми.

Проучванията на обществените нагласи недвусмислено сочат, че медийното образование като част от гражданското образование играе ключова роля и ще даде възможност на младите хора да развият знания, ценности и широк диапазон от умения – умения за критическо мислене, общуване и управление на информацията, да станат разумни потребители и творци. Ето защо медийното образование е важна стратегия за възпитаване на критично мислещи, ангажирани и информирани граждани. Да бъдеш медийно грамотен е от първостепенно значение за изграждането на активно гражданско съзнание в днешното общество. Нещо повече, специален акцент трябва да се постави върху необходимостта от изграждане на устойчива стратегия за борба с фалшивите новини.

Категорично вярна е констатацията на Стивън Хокинг, че „най-големият враг на знанието не е незнанието, а илюзията за знание“. В настоящата епоха, белязана от влиянието на социалните мрежи, една лъжа, умело и манипулативно поднесена под формата на новина, може за минути да достигне до милиони хора и да окаже влияние върху тяхната психика, светоглед, действия. Особено уязвими са точно младите хора, защото социалните мрежи са неразделна част от тяхното ежедневие и основен, а понякога и единствен източник на информация.

Отговорността и уважението към другия и инакомислещия също се възпитава и това е дълъг процес, водещ началото си от личния пример. Разбира се, тук водеща е ролята на семейството, но училището е не по-малко важен фактор. Според едно популярно схващане, ако искаме да надникнем в бъдещето, което ни очаква след 20-30 години, достатъчно е да погледнем в класните си стаи днес. Много признаци в съвременното българско училище и днес ни крещат, че бъдещето може да се окаже различно от това, което всички бихме желали за нашите деца.

Предизвикателства пред европейското измерение на гражданското образование

Основополагащо остава предизвикателството на знанието. Тринадесет години след присъединяването на България към Европейския съюз все още продължават да битуват множество дълбоко погрешни възприятия за същността и правомощията на европейските институции и тяхното взаимодействие. Важно е да се говори по достъпен начин за мисията и смисъла на ЕС, за политиките и мястото на страната в процеса на вземане на решения, като се опитаме да променим традиционния наратив, до който обичайно свеждаме ЕС – усвояването на средствата от европейските фондове, политическото противопоставяне по линията Изток – Запад или текущия скандал на геня.

Това е дълъг образователен процес, който, за да е успешен, трябва да започне именно в училище, в максимално достъпна форма. Нуждата от сериозно инвестиране в политическото грамотиране на младите хора е основополагаща.

Първите седем години след въвеждането на гражданското образование у нас са изключително важни, защото тогава у най-малките ученици ще се заложат основите на една от най-важните съставни части на т.нар. европейско измерение, а именно – изграждането на чувство за европейска принадлежност и солидарност, която е отбъд елементарното боравене с цифри и факти. Чуждият опит показва, че в основното образование акцентът е предимно върху обучението на децата как да взаимодействат ефективно и конструктивно с другите хора, което включва компетенции, свързани с личното развитие на учениците и междуличностните отношения.¹⁰ По разбираеми причини, критичното мислене е по-слабо застъпено. То предполага способност за абстракция и аналитично мислене, които са по-развити при по-големите ученици. Учителите започват по-рано да обучават по-младите как да се отнасят към другите хора и как да действат по социално приемлив или отговорен начин. Предполага се, че по този начин тези ценности ще залегнат дълбоко в съзнанието на децата.

Много образователни системи в ЕС открояват развитието на личната отговорност като една от ключовите цели на гражданското образование. Личната отговорност предполага отразяване на собствените нагласи, налагане на самоконтрол и развиване на чувство за собственост върху собствените действия – което го прави и социално полезно умение. Вторият най-разпространен компонент в тази област на компетентност на основното ниво е комуникацията и слушането, което означава да се изяснят гледните точки и да се подкрепят с помощта на аргументи, както и изслушване с уважение на другите възгледи. Органите за образование искат учениците да завършат училище, като имат по-голямо чувство за отговорност не само към себе си или към хората в непосредствената им среда (например семейство и връстници), но и към обществото като цяло. В същото време близо половината от държавите членки все още нямат политика за включване на гражданското образование в първоначалното обучение на преподавателите. Поради тази причина преподавателите следва чрез конкретни мерки да бъдат подпомагани и подготвяни да създадат една отворена учебна култура и среда и да работят с разнообразни групи учащи, за да преподават граждански компетентности, да предават споделеното наследство на Европа, да утвърждават общите ценности и да бъдат пример за подражание за учениците.¹¹

¹⁰ Европейска комисия. Евридика (2017), Гражданско образование в училищата в Европа - кратък преглед, стр.8.

¹¹ Препоръка на Съвета на ЕС от 22 май 2018 г. относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването, т. 10.

Новите реалности предполагат и възприемането на нови, адекватни на времето алтернативни методи за преподаване в училище. Трябва да се положат систематични усилия за т.нар. активно учене, комуникиране и работа в екип с учениците. Освен това обучението трябва да поставя ученика в центъра на образователния процес и да го превърща от пасивен слушател в активен участник.

Чудесен пример за това дава Софийският университет „Св. Климент Охридски“. В рамките на подпрограма „Жан Моне – инициатива „Европа в училище“ в периода 2012-2016 г. дава принос за обучението на учители по европейските въпроси, както и за установяване на полезно сътрудничество в тази област между университетски преподаватели и учители. Водещата идея на проекта е, че активното гражданство е пряко свързано с активното учене, както и че познанията за ЕС са неотменима част от подготовката на активни граждани, притежаващи чувство за отговорност и уважение към споделените ценности.¹²

Друг гъвкав пример е т.нар. Програма за училища – посланици на Европейския парламент. Нейна основна цел е да увеличи познанията на учениците за Европейския съюз, европейското гражданство, начина на функциониране на ЕП като институция, структурирана посредством прякото волеизявление на гражданите. Дългосрочна цел на програмата е установяване на диалог и партньорства между училищата и Бюрото на ЕП и създаване на мрежа за акумулиране на познание за ЕС и насърчаване на младите хора към по-засилено участие в процеса на вземане на решения. Програмата разширява постепенно обхвата си и през учебната 2018/2019 г. в нея се включиха 40 училища от цяла България. За сравнение, през учебната 2019/2020 година Програмата за училища – посланици на Европейския парламент, вече включва 100 български училища. Благодарение на нея много имаха възможността да се докоснат до Европейския парламент в Страсбург и да се превърнат в евродепутати за ден, а десетки български преподаватели получиха нови знания за ЕС и създават международни контакти след участието си в международни учителски семинари.¹³

Заклучение

Първите седем години от въвеждането на гражданското образование в България сме изправени и пред предизвикателството за дигитализиране и разширяване на онлайн обучението. Развитието на технологиите се превръща в неразделна част от еволюцията на образованието. До голяма степен справянето с тези предизвикателства ще зависи от наличието на гъвкави, ефективни и балансирани системи за развитие на умения, за активизиране на тези умения при прехода от

¹² Шикова, И. (2016), Европа в училище, да се научим да живеем заедно, сп. Педагогика, стр. 916-917.

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/bulgaria/bg/>

образованието към пазара на труда и за гарантиране на адекватността им в работна среда.

Ролята на образованието още от най-ранна възраст е ключова – не само по отношение на формирането на умения за професионална реализация, но и за личностна реализация и за използване на технологиите в разнообразни житейски ситуации. Незадоволителното качество на образованието носи висок риск от самовъзпроизвеждаща се бедност. Личността, с цялата палитра от възприятия и ценности, креативност, критично мислене и способност за измисляне на решения, е конкурентното предимство на човека в ерата на изкуствения интелект. Образованият човек на XXI век трябва да притежава много широк набор от умения – за задаване на въпроси, за прилагане на абстрактно знание към решаването на комплексни проблеми, гъвкавост и адаптивност, креативност, способност за ефективно сътрудничество, за себеизразяване и за убеждаване, инициативност и предприемчивост, способност за ефективна комуникация, за откриване, анализиране и осмисляне на информация. И не на последно място – въображение, търсене, любопитство. Заедно и единни в многообразието, гържавите – членки на ЕС, могат да постигнат много.

Според Робърт Фрос „има два вида учители – такива, които те заливат с толкова много информация, че оставаш скован, и такива, които само с един малък подтик ти вдъхват сила, с която можеш да скочиш чак до небето“. Именно в ръцете на вторите са първите седем и всички следващи седем години от обучението ни да бъдем отговорни граждани и хора, личности, даващи и търсещи познание.

Използвани източници:

1. Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз, 2009.
2. Закон за предучилищното и училищното образование, в сила от 18.07.2017 г.
3. Министерство на образованието и науката, 2019. Учебна програма по гражданско образование за XI клас.
4. Препоръка на Съвета на ЕС от 22 май 2018 г. относно утвърждаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването.
5. Доклад на Международната комисия за образование на XXI век пред ЮНЕСКО. 1996 г.
6. Стандартен Евробарометър, 89.2, май 2018 г.
7. Европейска комисия. Евридика (2017), Гражданско образование в училищата в Европа – кратък преглед.
8. Шикова, И. (2016), Европа в училище, да се научим да живеем заедно, сп. Педагогика, стр. 907-918.

TOWARDS A PEDAGOGICAL FRAMEWORK FOR TEACHING ENGLISH FOR COMMUNICATION AT EU INSTITUTIONS

Assoc. Prof. Nikolina Tsvetkova, PhD

*European Studies Department
Sofia University 'St. Kliment Ohridski'*

Abstract

The need to prepare European Studies students to work in the sphere of EU integration in general or to function successfully at EU institutions requires paying more attention to their language instruction, and, in particular, to their English language training at university. Since they form a specific discourse community it is justifiable to view this process as a kind of English for Specific Purposes (ESP). This particular field of ESP has not been researched extensively and practitioners of teaching English for communication at EU institutions (ECEUI) need to be supported theory- and practice-wise. The paper briefly discusses some of the aspects of the debate on the use of English on a European level and focuses on proposing a pedagogical framework for teaching English for communication at EU institutions (ECEUI). Two of the most important variables in the framework – EU Studies students and their language teachers – are dealt with in greater detail.

Key words: European Studies, multilingualism, English for communication at EU institutions (ECEUI), pedagogical framework

Background

The debate about the role and the future of English in the European Union is not new. On the one hand, it is closely connected to the research into English as a lingua franca on a global scale and on the other, a number of specialists have been investigating the use of this language in a European context. Although the United Kingdom is no longer a EU member, English is still one of the official EU languages, and its mass use in communication on an interpersonal and a professional level (including at EU institutions) is the prerequisite for

conceptualising its usage in Europe. For instance, Modiano contends that it is 'legitimate' to talk about 'Euro English' based on the big number of terms, jargon, newly-coined words which are specifically related to a 'EU culture'. EU politicians and officials using English leads to the fossilisation of certain language structures which are untypical of the variants used by native speakers.¹ Examples of such discourse nativisation are the common noun *euro* or the term *single market*, abbreviations of EU institutions such as *EP* for *European Parliament* or of terms characteristic of the functioning of the EU such as *EMU* – *Economic and Monetary Union*. Analyses of the language situation in EU member states focused on communication in different spheres have been carried out for several decades now by a number of researchers among whom Berns², Jenkins³; Jenkins, Modiano, and Seidelhofer⁴; Seidelhoffer⁵, Peckham, Kalocsai, Kovacs, and Sherman⁶. In the study on *English in Europe* Berns et. al draw the specific socio-linguistic profile in the EU taking into account the historical context, the spheres of language usage, the role of education, the influence which English exerts on the media, the English proficiency levels, and learners' attitude towards the language. Their argument is that the European context is characterised by linguistic diversity within which English is favoured and is seen as a useful language – part of the linguistic repertoire of many professions. Although committed to the EU multilingualism policy, the tendency for member states' educational systems is to provide opportunities to study English from the beginning of primary school and this tendency is evident in non-formal education as well.⁷

In her analysis of the 'linguistic influence' of the European Union, Stoicheva (2008) also emphasises the multilingual nature of the EU and analyses the origins of the EU language policy. However, she also points out that the only sphere of applying the EU multilingualism policy in its absolute is the documents connected to the work of the decision-making EU institutions, where all documents are translated in all official EU languages, while only two languages are predominantly at an advantage according to the EU institutions internal rules.⁸ This is a prerequisite

¹ Modiano, M. (2001), Linguistic imperialism, cultural integrity, and EIL, *ELT Journal* 55, no. 4: 339/346, p 13.

² Berns, M. (1995), English in the European Union, *English Today*, 43, Vol.11. No.3, 3-11.

³ Jenkins, J. (2000), *The phonology of English as an international language: New models, new norms, new goals*. Oxford, UK: Oxford University Press.

⁴ Jenkins, J., M. Modiano, Seidelhofer, B. (2001), Euro-English. *English Today*, 68: 13-19.

⁵ Seidlhofer, B. (2010), Giving VOICE to English as a lingua franca. In: Facchinetti, R., Crystal, D. and Seidlhofer, B. (Eds.) *From International to Local English and Back Again*. Frankfurt: Peter Lang, 147-163.

⁶ Peckham, D., K. Kalocsai, E. Kovacs, and Sherman, T. (2012). 'English and Multilingualism, or English only in a Multilingual Europe?' In: Studer, P., Werlen, I. (Eds.), *Linguistic Diversity in the European Union: First Findings of LINEE*, Berlin: Mouton de Gruyter, 179-201.

⁷ Berns, M., Claes, M.-T., de bot, K., Evers, R., Hasebrink, U., Huibregetse, I., Truchot, C., van der Wijst, P. (2007), English in Europe. In: Berns, M., de Bot, K., Hasebrink, U. (Eds.), *In the Presence of English: Media and European Youth*. Springer.

⁸ Стойчева, М. (2008), За лингвистичното влияние на Европейския съюз. В Стойчева, М. (Съст.), *Европейски перспективи. Десет години специалност „Европеистика“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 309-323.

for a multitude of uses of English at EU institutions combined with other languages. Another researcher of the role of English at a European level, Jennifer Jenkins, suggests that in circumstances of social and personal multilingualism such as the ones in the EU the particular position of English should be viewed as 'multilingualism-with-English'⁹.

Prompted by the debate about the future of English in the EU after Brexit some years before it actually took place, Modiano speaks about the 'growth in the status of the English language across continental Europe' and predicts that Brexit will actually intensify the processes of English becoming a mass second language'. He attributes this to continental Europe becoming a 'unified multilingual community dependent on English as the medium with the most utility when and where people do not share greater proficiency in other languages.'¹⁰

Learning English for communication at EU institutions as an academic discipline

English for Communication in EU Institutions (ECEUI) should be regarded as a branch of its own kind within English for Specific Purposes (ESP)¹¹. As noted by Tsvetkova¹², the objectives of teaching ECEUI are related to the general objectives of ESP outlined by Basturkmen¹³. First and foremost, ECEUI should reveal the specific use of the language in the target environment. Second, the target competences are developed in their complexity and in line with what students are expected to be able to do using the language (i.e. with respect to developing receptive skills – to understand the importance of EU-specific documents in English – communications, regulations, annual reports, etc.; with respect to developing productive skills – to be able to participate in debates on the issues of a European policy, etc.). Third, the objectives of ECEUI are associated with the enrichment of students' starting knowledge (e.g. knowledge of the types of EU institutions and their competences, of policy-making processes in the EU, of the history of European integration, etc.). Four, the goal of developing learners' strategic competence is an important part of communicative competence within ESP in general and particularly in ECEUI, as it provides the link between the context of the situation and the linguistic knowledge, leading to successful and

⁹ Jenkins, J. (2015), Repositioning English and multilingualism in English as a Lingua Franca, *Englishes in Practice*, 2 (3), 49-85. doi:10.1515/eip-2015-0003.

¹⁰ Modiano, M. (2017), English in a post-Brexit European Union. *World Englishes*, Volume 36, Issue 3/ 2017, 313-327. DOI: 10.1111/weng.12264.

¹¹ Цветкова, Н. (2018), *Английски език за комуникация в европейските институции. Теоретико-приложни аспекти*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

¹² Tsvetkova, N. (2019), The potential of language education at the tertiary level to develop intercultural mediators. В Огнянова, Н. (Съст.), *Юбилеен сборник 20 години катедра „Европеистика“*, София: УИ „Св. Климент Охридски“.

¹³ Basturkmen, H. (2006), *Ideas and Options in English for Specific Purposes*, London: Lawrence Erlbaum Associates.

effective communication. Last but not least, the objective of supporting the development of critical learner awareness is directly related to the need for critical cultural awareness – the fifth element of Byram’s¹⁴ intercultural speaker model. Achieving this goal is especially important for ECEUI instruction, as communication in the context of European integration is by nature intercultural and should foster mutual respect and consideration of the cultural specifics of the context, as well as the complex national, cultural and social identities of those who participate in it.

In view of the specifics of teaching English for Communication at EU Institutions (ECEUI) we should highlight the importance of intercultural learning by developing declarative knowledge (conscious comparison and contrast, connecting one’s own culture with the culture of the first foreign language and the following languages being studied) and procedural knowledge (promoting awareness and knowledge of the process of mastering understanding of and skills in communicating with / in different cultures). It is not by chance that researchers emphasise the importance of the learner’s personality and his / her learning-to-learn skills as well as that of the teacher as someone who can help learners realise the wealth of skills, attitudes and values underlying a language and can foster their self-awareness through an awareness of otherness (Byram, M. 1997¹⁵; Byram, Gribkova and Starkey 2020¹⁶; Tsvetkova 2012¹⁷).

A pedagogical framework for teaching English for communication at EU institutions

The proposed pedagogical framework for teaching English for communication at EU institutions (ECIEU) is based on the existence of clearly formulated European language and education policies, which inevitably influence language policies in EU member states, including Bulgaria. The Common European Framework of Reference for Languages¹⁸ and the validated versions of the European Language Portfolio provide both a reference field and practical tools to be used in organising and conducting modern foreign language learning, taking into account the realities of multilingualism and enhanced intercultural communication today. The Bologna Process and the European Higher Education

¹⁴ Byram, M. (1997), *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*, Clevedon: Multilingual Matters.

¹⁵ Byram, M. (1997), *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*, Clevedon: Multilingual Matters.

¹⁶ Byram, M., Gribkova, B. and Starkey, H. (2002), *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching: A Practical introduction for teachers*, Directorate of School, Out-of-School and Higher Education, DGIV, Strasbourg: Council of Europe.

¹⁷ Цветкова, Н. (2012), Обучението по английски език и междукултурността, *Чуждоезиково обучение/ Foreign Language Teaching*, кн. 3, с. 236-246.

¹⁸ Council of Europe (2001), *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment*, Cambridge: Cambridge University Press.

Area are also factors in creating curricula in all disciplines studied at universities. Globalisation processes and the mass use of English as a language of communication in various spheres of interaction, as well as the established language teaching approaches and the leading theories of learning in modern conditions cannot be ignored as well. This is visualised in the diagram below.

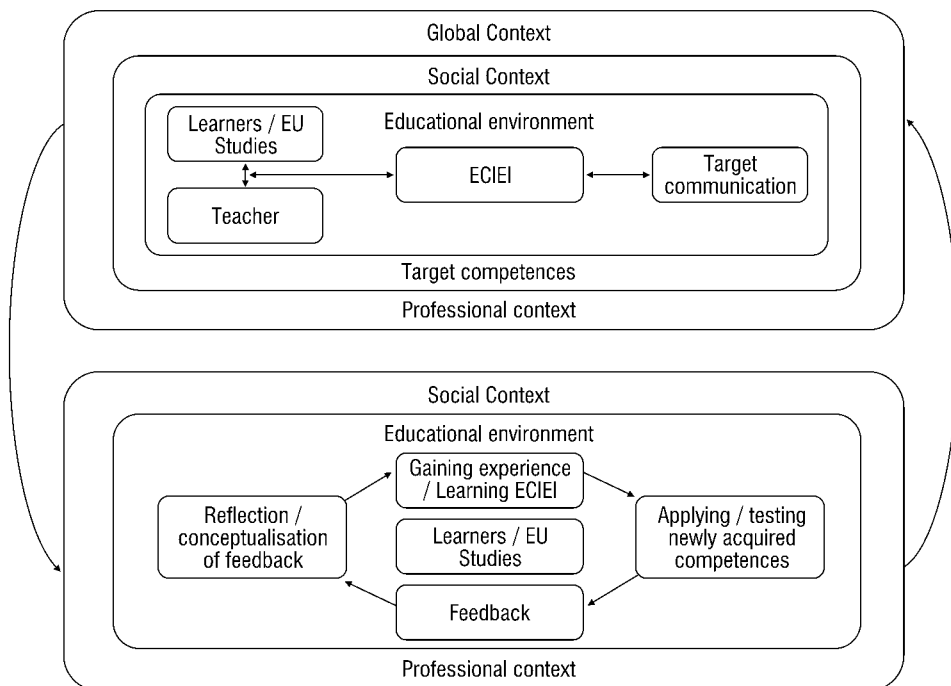


Diagram 1. Pedagogical framework for teaching English for communication at EU institutions (ECEUI)

When it comes to teaching English for communication at EU institutions, four basic questions have to be answered.

- *Why?* – This question focuses on the peculiarities of the specific target and training situation and the principles on which ECEUI training is based.
- *What?* – These are the curriculum, knowledge and skills (description of the language – vocabulary, language structures, styles and registers, target language skills, etc., target areas and contexts of interaction, target professional skills, learning-to-learn skills, etc.).
- *How?* – These are the approaches to and methods of teaching (influenced by accepted theories of learning), the means of teaching, the teaching materials, especially the authentic ones, as well as the learning activities.
- *Who?* – These are the learners (with their entry level language proficiency) and the teachers (with their roles).

In view of the importance of the latter, and of their potential to shape the teaching and learning experience, we shall focus below in more detail on these two ‘variables’ from the proposed pedagogical framework.

The learners of ECEUI

Who the learners of ECEUI are is a crucial question which in the field of English for specific purposes is related to a thorough needs analysis. In order to be of help in planning the process of teaching ECEUI, the latter should cover the areas below (based on Dudley-Evans, T. and St John, M. J.¹⁹).

- The *personal information about learners* provides an opportunity to learn about the factors that would affect the way new knowledge and skills are acquired (among them are their previous language learning experience, number and sequence of languages acquired / learned, their cultural characteristics, their learning expectations, their attitude to English and to foreign languages in general, etc.). Establishing this information can relate to the personal needs of students.
- The *language information about learners* makes it possible to determine their English language skills.
- Establishing *what the learners lack (in terms of knowledge, skills, attitudes)* helps to determine their needs in relation to the specific training and how to achieve the objectives of teaching ECEUI.
- Establishing *learners’ language needs* gives the opportunity to determine the most effective methods and techniques that will lead to the acquisition of the target language knowledge and skills.
- Analysing the specifics of *communicating in the target situation* determines the parameters of the specific educational content. This analysis is carried out based on linguistic, discourse and genre analysis.
- The *professional information about learners* helps to identify the tasks and activities in which students will use the language in connection with communication at the EU institutions (i.e. this is an analysis of the target situation and the necessary target skills).
- The analysis of the *institutional environment* and the cognitive and broader educational goals formulated in this connection, as well as the forms and means of education related to it, also have a direct influence on the preparation and course of the overall process of learning and teaching ECEUI.

Therefore, the aim is to understand as much as possible about learners, their personalities, and their features as language learners. It is necessary to identify the ways that will effectively facilitate the acquisition of new knowledge and skills in the specific learning environment.

¹⁹ Dudley-Evans, T. and St John, M. J. (1998), *Developments in English for Specific Purposes: A multi-disciplinary approach*, Cambridge: Cambridge University Press. [14th printing 2011], p. 125.

Such a needs analysis is not static or absolute. Each of the listed parameters can change thus leading to the need for adjustment in the planned curriculum, the selected study content or the progression of the language material. Whether it is a change in social and historical processes, a change in educational policies at a European, national or institutional level, or in the interests and linguistic experience of a group of students, the needs analysis should rather correspond to such changes. The analysis can serve as a basis for the initial preparation of the learning process, and it can also be used in the course of teaching ECEUI in the event of updating or revision of the relevant curricula (Dudley-Evans, T. and St John, M. J. (1998: 113-116)²⁰ ; Basturkmen (2010: 17-29)²¹.

A number of tools have been identified as adequate in analysing learners' needs. Some studies indicate the appropriateness of using elements from the CEFR descriptors or of self-assessment (including self-assessment based on European Language Portfolio) (see van Avermaet, P., & Gysen, S. 2009²²; Bocanegra-Valle 2015²³, etc.).

In Bulgaria, teaching ECEUI is carried out within the field of Political Science and is usually part of the training in specialties such as International Relations and European Studies. When developing curricula, both the analysis of the target communication and the analysis of the learners' needs are taken into account, in view of their successful professional realisation.

At Sofia University 'St. Kliment Ohridski', teaching ECEUI takes place within the European Studies specialty, which is part of the specialties offered by the Faculty of Philosophy. After taking an entrance exam in a foreign language (English, French, German or Spanish), students must study one of the other three languages as a second foreign language in the course of four semesters. They also have the opportunity to choose to study a third foreign language and the choice of languages includes Russian as well. Unlike the students of political science at the University of National and World Economy, who are expected to reach the C1 level for the first foreign language studied and B2 - for the second (Stefanova, 2016)²⁴ upon completion of their language training, the students of European Studies at Sofia University are expected to reach proficiency in the second foreign language equal to that of the first, and after the second year of

²⁰ Dudley-Evans, T. and St John, M. J. (1998), *Developments in English for Specific Purposes: A multi-disciplinary approach*, Cambridge: Cambridge University Press, [14th printing 2011], pp. 113-116.

²¹ Basturkmen, H. (2010), *Developing Courses in English for Specific Purposes*. Palgrave MacMillan, pp. 17-29.

²² Van Avermaet, P. and Gysen, S. (2009), One nation, two policies: language requirements for citizenship and integration in Belgium. In G. Extra, M. Spotti, and Van Avermaet, P. (Eds.), *Language testing, migration and citizenship : cross-national perspectives* (pp. 107-124). London, UK: Continuum.

²³ Bocanegra-Valle, A. (2015), Foreign language learning needs in higher education: Reasons for convergence and accountability, *Revista de Lenguas para Fines Especificos*, 21(1), 67-87.

²⁴ Стефанова, А. (2016), Проблеми при формирането на комуникативна компетентност по английски език за специални цели на студенти по политически науки. В *Годишник на Департамент „Романистика и германистика“*, Том II, 2016. НБУ.

study those who have studied a language as a first and those who have studied it as a second, together start on a language training oriented towards higher levels of specialisation.

The teachers of ECEUI

The teacher is an important ‘element’ of the pedagogical framework for teaching English for communication at the EU institutions. Foreign language teaching literature traditionally discusses the roles a foreign language teacher assumes, and for a long time now these roles have not been limited to providing information, organising the learning process and evaluating learning outcomes. Whether it is secondary or higher education, the teacher is an important figure and influences educational processes in a variety of ways. In view of ECEUI, we shall summarise these roles, referring to a typology based on EFL methodology, the rethinking of English as a global language for international communication and the roles most often mentioned by ESP specialists.

- *Advisor* – guides the learners in their choice of information sources, in their comparison and critical evaluation of the new knowledge in terms of relevance, reliability and quality and in organising these in easy and accessible formats.
- *Facilitator* – supports students in implementing tasks independently, in arranging and controlling knowledge, in outlining problem areas and in choosing strategies to overcome the difficulties they encounter.
- *Generator of activities and tasks* – creates a sequence of activities and tasks, through the implementation of which, learners develop their cognitive and language skills, their communication skills in the specific target environment, their logical thinking and critical reconsideration of the provided information.
- *Communicative partner* – participates on an equal footing with his/her students in discussions and debates and at the same time provides a benchmark for communicatively relevant models and successful socio-pragmatic or compensatory strategies for overcoming linguistic and cultural differences in the context of intercultural communication.
- *Ethnographer* – offers knowledge of the means by which cultural and social characteristics are indexed in speech and help to develop a certain identity, and encourages learners to search, compare, collect and process ethnographic data on linguistic and cultural differences between English users in the EU context.
- *Motivator* – encourages students to seek original solutions to the tasks they work on, appreciates everyone’s contribution in their collective efforts to deal with communication problems; shows understanding when it is difficult for them and maintains learners’ interest in the use of English for communication in the context of a united Europe.

- *Organiser* – organises, directs and controls the joint work of the class / group and provides a good working atmosphere for all participants with respect for and esteem of their individual characteristics.
- *Curriculum author and material selector* – plans and implements the curriculum, making the necessary adjustments when required by the analysis of specific learners' needs; selects and combines learning materials that best meet the learning objectives and the learners' needs; adapts existing teaching or authentic materials and, if necessary, creates such.
- *Researcher* – despite the ever-increasing research related to ESP, conducts his/her own research not only in connection with the students' needs, but also with the specifics of the discourse in the field of the use of English for communication at EU institutions.
- *Evaluator* – evaluates learners' needs; evaluates the adequacy of the curriculum and the selected methods and means of teaching, creates or adapts existing tools for assessment of students' achievements related to the acquired language knowledge and skills, as well as their intercultural competence; conducts assessment during and at the end of the training course (Georgieva, 2012²⁵; Dudley-Evans and St. John, 1998²⁶).

Conclusion

Professional practices are currently changing more intensively than ever, and this holds true for the sphere of functioning and communicating at EU institutions as well. That is why, to stay abreast with such transformations and to be able to provide adequate training in ECEUI, it is necessary to consider a complex multi-aspect pedagogical framework. The latter will allow ECEUI theorists and practitioners to manage effective teaching and learning of English for communication at the EU institutions as part of an educational continuum which does not begin or end with higher education and in which language education occupies a prominent part.

References

1. Basturkmen, H. (2006), *Ideas and Options in English for Specific Purposes*, London: Lawrence Erlbaum Associates.
2. Basturkmen, H. (2010), *Developing Courses in English for Specific Purposes*, Palgrave MacMillan, pp 17-29.

²⁵ Георгиева, М. (2012), Обучението по английски език (АЕО) в контекста на глобализация - нужда от нови подходи, *Електронно списание LiterNet*, 13.12.2012, № 12 (157).

²⁶ Dudley-Evans, T. and St John, M. J. (1998), *Developments in English for Specific Purposes: A multi-disciplinary approach*, Cambridge: Cambridge University Press, [14th printing 2011].

3. Berns, M. (1995), English in the European Union, *English Today*, 43, Vol.11. No.3, 3-11.
4. Berns, M., Claes, M.-T., de bot, K., Evers, R., Hasebrink, U., Huibregetse, I., Truchot, C., van der Wijst, P. (2007), English in Europe. In Berns, M., de Bot, K., Hasebrink, U. (Eds.), *In the Presence of English: Media and European Youth*. Springer.
5. Bocanegra-Valle, A. (2015), Foreign language learning needs in higher education: Reasons for convergence and accountability, *Revista de Lenguas para Fines Especificos*, 21(1), 67-87.
6. Byram, M. (1997), *Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence*, Clevedon: Multilingual Matters.
7. Byram, M., Gribkova, B. and Starkey, H. (2002), *Developing the intercultural dimension in language teaching: A Practical introduction for teachers*. Directorate of School, Out-of-School and Higher Education, DGIV, Strasbourg: Council of Europe.
8. Council of Europe (2001), *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment*, Cambridge: Cambridge University Press.
9. Dudley-Evans, T. and St John, M. J. (1998), *Developments in English for Specific Purposes: A multi-disciplinary approach*, Cambridge: Cambridge University Press, [14th printing 2011].
10. Jenkins, J. (2000), *The phonology of English as an international language: New models, new norms, new goals*. Oxford, UK: Oxford University Press.
11. Jenkins, J. (2015), Repositioning English and multilingualism in English as a Lingua Franca, *Englishes in Practice*, 2 (3), 49-85. doi:10.1515/eip-2015-0003.
12. Jenkins, J., Modiano, M. and Seidlhofer, B. (2001), Euro-English, *English Today*, 68: 13-19.
13. Modiano, M. (2001), Linguistic imperialism, cultural integrity, and EIL, *ELT Journal* 55, no. 4: 339/346, p 13.
14. Modiano, M. (2017), English in a post-Brexit European Union, *World Englishes*, Volume 36, Issue 3/2017, 313-327. DOI: 10.1111/weng.12264.
15. Peckham, D., K. Kalocsai, E. Kovacs, and Sherman, T. (2012), English and Multilingualism, or English only in a Multilingual Europe? In Studer, P. and Werlen, I. (Eds.), *Linguistic Diversity in the European Union: First Findings of LINEE*. Berlin: Mouton de Gruyter, 179-201.
16. Seidlhofer, B. (2010), Giving VOICE to English as a lingua franca. In Facchinetti, R., Crystal, D. and Seidlhofer, B. (Eds.), *From International to Local English and Back Again*, Frankfurt: Peter Lang, 147-163.
17. Tsvetkova, N. (2019), The potential of language education at the tertiary level to develop intercultural mediators. В Огнянова, Н. (Съст.), *Юбилеен сборник 20 години катедра „Европеистика“*, София: УИ „Св. Климент Охридски“.
18. Van Avermaet, P. and Gysen, S. (2009), One nation, two policies: language requirements for citizenship and integration in Belgium. In G. Extra, M. Spotti, and Van Avermaet, P. (Eds.), *Language testing, migration and citizenship : cross-national perspectives* (pp. 107-124). London, UK: Continuum.
19. Георгиева, М. (2012), Обучението по английски език (АЕО) в контекста на глобализация - нужда от нови подходи, *Електронно списание LiterNet*, 13.12.2012, № 12 (157).

20. Стефанова, А. (2016), Проблеми при формирането на комуникативна компетентност по английски език за специални цели на студенти по политически науки. В *Годишник на Департамент „Романистика и германистика“*, Том II, 2016, НБУ.
21. Стойчева, М. (2008), За лингвистичното влияние на Европейския съюз. В Стойчева, М. (Съст.), *Европейски перспективи. Десет години специалност „Европеистика“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, с. 309-323.
22. Цветкова, Н. (2012), Обучението по английски език и межкултурността, *Чуждоезиково обучение/Foreign Language Teaching*, кн. 3, с. 236-246.
23. Цветкова, Н. (2018). *Английски език за комуникация в европейските институции. Теоретико-приложни аспекти*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Acknowledgement

1. The research presented in the paper has been done under the EU-funded Erasmus+ project EURASIA: European Studies Revitalised across Asian Universities. (Project ID: 585968-EPP-1-2017-1-BG-EPPKA2-CBHE-JP.)

INTERNATIONALISATION OF LEGAL EDUCATION - AN UNFINISHED AGENDA: THE CASE OF SYMBIOSIS LAW SCHOOL PUNE

Dr. Shashikala Gurpur, Director

*Symbiosis Law School, Pune, Dean, Faculty of Law, Symbiosis International
(Deemed University) (SIU), India*

Dr. Aparajita Mohanty, Assoc. Professor

*Symbiosis Law School, Pune, Symbiosis International (Deemed University)
(SIU), India*

Ms. Sujata Arya, Asst. Professor

*Symbiosis Law School, Pune, Symbiosis International (Deemed University)
(SIU), India*

Abstract

The beginning of 21st century has witnessed intensified discourses on internationalisation of higher education. It stands for a process of integrating an international, intercultural and global dimension into the teaching, research and service function of an institution thereby adding to the complexities, relevance and dynamics of internationalisation. Although legal education is a significant part of the broader edifice of higher education, it faces formidable hurdles in the path of internationalisation due to its significant territorial nature. Currently, legal education faces the challenge in terms of creating lawyers with technical competence encompassing national, international and comparative legal fields. There is an urgent need that law students must imbibe the requisite cultural competence and technical knowledge to operate globally. This makes the objective of internationalising legal education all the more relevant and contemporary.

After establishing the concept and operational dimensions of internationalisation of higher education, the article will address the process of internationalisation of legal education by projecting Symbiosis Law School, Pune as a case study with its star-struck journey since long. It will explore the various facilitative, pedagogical as well as cultural tools adopted to achieve the objective. The impacts and the learning will be analysed. The article will also highlight the unfinished agenda in the light of gaps yet to be addressed in the current concept and the developments in internationalisation and challenges posed from national higher education norms.

Keywords: Internationalisation of higher education, Internationalisation of legal education, Internationalisation at home, Clinical legal education, Cross cultural competence, Collaborative Online International Learning (COIL), Challenges

1. Introduction

The beginning of the 21st century has witnessed intensified discourses on internationalisation of higher education at several fora. Although the concept is not new, its definition has been subject to much discourse in the present times so as to ensure that the meaning incorporates the current needs, changes and aspirations. It is defined as a process of integrating an international, intercultural and global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education. In other words, it implies integration of these dimensions into teaching, research and service function of the institution.¹ To put it succinctly, internationalisation incorporates policies, programmes, skills and resources to respond to the global academic environment. The definition brings forth the dynamics and complexities of internationalisation of higher education. In many countries it is considered an instrument to achieve the greater objective of quality, sustainability and restructuring of higher education system in terms of global standards.²

Before we delve into internationalisation of legal education along with the proposed case study of Symbiosis Law School, Pune, there is a need for carrying out a comprehensive analysis of the term ‘internationalisation’ in the general context of higher education along with its operational dimensions. The authors have adopted the doctrinal, analytical and the case study method in the research paper.

Internationalisation of higher education including legal education: voices from different quarters: Altbach and Knight (2007)³ and Altbach et al. (2009)⁴ have reaffirmed that internationalisation of higher education encompasses policies and programmes adopted by the leadership at universities, government in order to assimilate with the global academic environment. Another comprehensive definition comes from Hudzik (2011) wherein he emphasizes upon a ‘commitment confirmed through action’ to infuse international and comparative perspective to

¹ Knight, J. (2015), Updated Definition of Internationalization. *International Higher Education*, p.3.

² Vav der Wende, M. (1997), Missing Link: the relationship between national policies for internationalization and those of higher education in general, National Agency for Higher Education, Stockholm.

³ Altbach, P. G., and Knight, J. (2007), The internationalization of higher education: Motivations and realities, *Journal of studies in international education*, 11(3-4), 290-305.

⁴ Altbach, P. G., Reisberg, L., and Rumbley, L. E. (2009), Trends in global higher education: Tracking an academic revolution.

teaching, research and service missions of the higher education system⁵. Since higher education must cater for the needs of the economic forces which transcend national borders, universities and the academia have a redefined role to play, i.e. to produce graduates with necessary skills, professional competence, social and inter-cultural values. All these definitions point to the fact that internationalisation of higher education is more of a continuous and progressive process rather than an end product.

Zhou (2016) has applied system theory to summarise the various aspects internationalisation in the most pertinent manner. According to him, at the institutional level, the concept of internationalisation poses four primary questions which also correspond to four of its dimensions, captured in the following scheme.

Questions	Corresponding dimensions
Why do we want internationalisation?	Purpose reflecting goal, objectives, strategic plans
Where do we need internationalisation?	Programme of study, areas of research,
How do we achieve internationalisation?	Through different approaches and projects
What is the outcome of internationalisation?	Competence in terms of skill building, cross- cultural sensitisation, market readiness, sustainability

A brief discussion of the approaches of internationalisation is pertinent here in order to bring forth the dynamism of the concept. Approaches are instrumental in achieving the purposes of internationalisation. They explain the manner and methods in which the various processes of internationalisation are conceptualised and implemented. Lastly, the concrete manifestation of approaches is the projects/activities which form the smallest unit of internationalisation and are the most dynamic part of it.⁶ A number of scholars like Aigner, De Wit, Knight, Arum & Vande Wende have dwelt on the approaches to internationalisation which can broadly be put in four categories of baskets such as: Activity approach, Process approach, Ethos approach and Competence approach.

A brief description of the operationalisation of these approaches in the actual life of an institution, links to all dimensions mentions above, as given herewith:

The activity approach is the oldest approach to internationalisation which emanated as distinct programmes: with regard to student and faculty mobility,

⁵ Hudzik, J. K. (2011), *Comprehensive internationalization: From concept to action*. Washington, D.C.: NAFSA.

⁶ Zhou, J. (2016), A dynamic systems approach to internationalization of higher education, *Journal of International Education and Leadership*, 6(1): 1-14.

semester exchange / short term study abroad programmes and creating a 'care mechanism' for international students.⁷ The process approach concentrates on the policy framework of internationalisation adopted in any educational institution and its application in the area of curriculum, pedagogy and research.⁸ The ethos approach envisages creating and maintaining a strong belief system and culture of support to international and intercultural perspectives within the organisation.⁹ Lastly, the competency approach puts importance on inculcation of skills, norms value, attitudes and knowledge amongst the prominent stake holders of higher education i.e. students, faculty and the staff. Exchange of knowledge and best practices helps in the capacity building of higher education. From this point of view the curricula development, improved pedagogy, comparative studies, exchange programmes, international summer schools, etc. are not mere goals of internationalisation but rather, the instruments through which the adequate competencies are inculcated.¹⁰

Legal education is a significant part of the broader edifice of higher education. Law has an inherent territorial nature of jurisdiction and content. But with the increase in transnational and global transactions, comparative and international legal fields have exerted influence on the national and sub-national counterparts. The legal field, over a period of time, has gained a multi-dimensional proportion by virtue of varied influence exerted by extra-national factors which transcend national perimeters thereby giving rise to legal pluralism¹¹. Besides, legal education is posed with the challenge of incorporating a massive pedagogical and content overhaul so as to enable the law graduates to face the changed inter-connected world with confidence as well as adequate technical and cultural competence. This makes the objective of internationalising legal education all the more relevant and contemporary. Law schools have to adapt themselves to the paradigm shift of the legal field from a local to an international to a transnational arena to all aspects of the operationalisation noted above.¹²

⁷ Aigner, J. S., Nelson, P. & Stimpfl, J. R. (1992), *Internationalizing the University: Making It Work*, Springfield: CBIS Federal.

⁸ Arum, S. & Van de Wende, J. (1992), The Need for a Definition of International Education in US Universities, in C.B. Klasek (Ed.) *Bridges to the Future: strategies for internationalizing higher education*, Carbondale: Association of International Education of Administrators, p.185-200.

⁹ De Wit, H. (Ed.) (a) *Strategies for Internationalization of Higher Education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and United States of America*. Amsterdam: European Association of International Education.

¹⁰ Knight, J. (1996), *Internationalization of Higher Education: a shared vision*, Ottawa, Canadian Bureau of International Education.

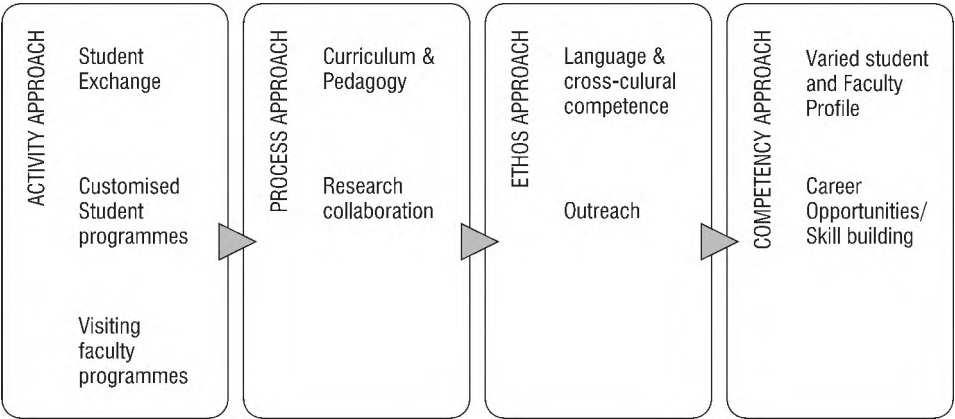
¹¹ Trubek, D. M., Dezalay, Y., Buchanan, R. and Davis, J. R. (1994), *Global Restructuring and the Law: Studies of the Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transitional Arenas*, 44 Case W. Res. L. Rev. 407

¹² Chesterman, S. (2009), The Evolution of Legal Education: Internationalization, Transnationalization, Globalization, *German Law Journal*, 10(6-7), pp. 879

Hence, in this context, Michael Coper¹³ discusses the shifts in the paradigm of legal education and provides ten elements for its internationalisation. The elements focus on curriculum, language competence, student exchange, customised student programmes, varied student and faculty profile, career opportunities, research collaboration, visiting faculty programmes, outreach and institutional networks which also neatly aligns with the operationalisation suggested above.

A cursory assessment of the process of internationalisation at Symbiosis Law School (SLS), Pune, reflects the operation of all the above ten elements of such operationalisation of the activity, care, ethos and process approach in the matrix of Symbiosis International University’s framework of commitment to internationalisation, in its varied forms impacting across the world. An analysis of this will be carried out after presentation of the case study. However, for the sake of general analysis, it is pertinent to show the correlation between the approaches cited and their modes of operationalisation.

Table. 1. Mapping of the approaches with the elements of internationalisation of legal education



2. Trajectory of Internationalisation: Case Study of Symbiosis Law School, Pune (SLS-P)

For the sake of clarity and precision, the authors have discussed the trajectory of internationalisation at Symbiosis Law School, Pune (SLS-P) under the following sub-headings.

Euro-centric activities: While universities across the globe were waking up to the phenomena of internationalisation, Symbiosis International (Deemed

¹³ Coper, M. (2012), *Ten Elements of the Internationalisation of Legal Education* (November 1, 2012). Paper given at the Association of Pacific Rim Universities (APRU) 3rd Law Deans Meeting and International Conference: Doing Business in the Asia-Pacific: Is Legal Education Prepared?, Facultad De Derecho, Universidad De Chile, Santiago, Chile, Nov 2012.; ANU College of Law Research Paper No. 13-18. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2269485> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2269485>.

University) (SIU) under the leadership of its foresighted Chancellor Dr. S. B. Mujumdar had already taken strides towards it. The time period being 1970s, it was quite an ‘unheard of’ phenomenon. However, at that time it was mainly for the benefit of the African students studying in Pune and projected itself as a loose intercultural symbiotic network for mutual development (Vasudhaiva Kutumbakam).¹⁴ As an affiliate to the University of Pune then, the ethos of internationalisation was restricted only to the admission of foreign students and networking, care-orientedness. With the formation of Symbiosis International (Deemed University) – SIU hereinafter, and SLS-P coming under the umbrella of SIU, greater milestones were achieved progressively.

Keeping in tandem with the vision and mission of the University, one of the new modes of activity in the context of international cooperation was started in 2005, when Symbiosis Law School, Pune became a part of the prestigious Erasmus Mundus Consortium of Universities from Germany, France, Portugal and China. Simultaneously, it also commenced with a bilateral bond with Leibniz University in 2005 when a student cohort had very successfully presented a ‘Law and Literature’ cultural showcase at Leibniz University, Hannover (LUH). Thus, the common march within SIU from care and ethos to a particular evolution into process and competency was heralded.¹⁵

The journey had commenced and there was no turning back. With the change in leadership at SLS-P in 2007, the momentum for internationalisation increased. Thus, SLS-P started ‘process building’ by incorporating best practices, preparing a roadmap and a framework to create and foster the right ecosystem as well as assess the outcome which would attract both international faculty and students alike. In pursuance of the same, SLS-P framed a wide range of standard operation procedures (SOPs) which included setting out o criteria of credit equivalence and credit transfer, work schedule, assignment, evaluation, mapping impact, monitoring and reviewing systems in alignment with the objectives in Erasmus Mundus. A great emphasis was also laid down on the cascading of learning of best practices, cross cultural aspects, comparative teaching, learning and assessment methodologies. There was also the growing realisation of the importance of the European Union as a strategic partner in the field of education and culture. Apart from the above, SLS-P had also initiated parallel bilateral exchanges with the University of Dundee, Sussex, promoting free moving faculty and students. The British Council sponsored short delegation visits and a faculty development programme with Cardiff University, faculty from SLS-P getting the coveted ICCR Chair at Leibniz University, Hannover, UKIERI collaboration and Olof Palme International Center scholarship leading to collaboration with Orebro University enhanced the Eurocentric dimension of internationalisation. The efforts of SLS-P were also aptly supplemented by Indian law teachers teaching in international universities abroad.

¹⁴ In Sanskrit the phrase means „The world is one family“.

¹⁵ Yeravdekar, V., Gurple, S., *Unique but Equal: The Indo-European Case on International Co-operation*, unpublished.

The specific euro centric activities also transcended to the other continents wherein SLS-P introduced various initiatives to facilitate student and faculty mobility ranging from customised study visits from Auckland University, New Zealand, the National University of Ireland, all catalysed by the prominent role in global law deans' forum of IALS and regional network of Asian Law Deans. Some of the organised study visits were from Deakin University, Flinders University, Australia, and Chuo University, Japan. The customised study tour programme included workshops, seminars, lectures, films and documentaries and a blend of experiential learning through visits to NGOs, multinational companies, court and inclusion of cultural component.

It may be noted that the process of internationalisation at SLS-P is a concerted effort involving multi-level activities at the organisational level, the schematic depiction of which is reflected through Table 2. It depicts how the processes involved in internationalisation of higher education are translated into the arena of legal education.

Table 2. Schematic depiction of organisational processes and corresponding activities undertaken at SLS-P for achieving internationalisation of legal education

Organisational Processes	Terms of Reference / List of Activities
Leadership & Management	• Articulated through the Vision and Mission of the University • Excellent clarity and understanding on the part of leadership at SLS-P • Setting of progressive goals for internationalisation through IQAC, Dean's review meetings.
Modes of Operation	• Allocation of budget for the purpose • Setting up of an international cell dedicated to achieve the objective • Creation of verticals under the cell • Policy on credit equivalence and credit transfer, mentoring • A system of communication, coordination, reporting.
Academic Activities	• Delegation visits • Clinical Legal Training • Area Studies • Institutional Memberships • International Visiting Faculty • Guest Lectures/Workshops on Comparative Law Studies • Scholar-in Residence • Academic and Experiential Learning (through Semester exchange, Summer School and Study Visit Programmes) • Curriculum Review (all courses have a mandatory international comparative and human rights component or evaluative parameter) • Value Added Certificate Courses • Specialised Transnational courses as electives (e.g. Air and Space Law, Cross border Investment Law, International Humanitarian and Refugee Law, etc.).

Use of Technology	Skype lectures, Web Analysis, Online teaching, COIL
Cross cultural Activities	Detailed Orientation, guest lectures on cross cultural competencies and sensitisation for both students and faculty, participation in cultural activities, European Film week, international dance competition, community legal care center work to understand law in a global context.
Research and Collaborations	Joint research proposals, articles, joint research transnational projects as part of COIL.
Student care	Buddy system, mentor faculty, health care and allied services for emotional well-being, facilitating summer schools, internship and placement.
Allied Support System	Subsidised student accommodation, mess facilities, health care services, FRO assistance.

The projects bagged and processes introduced in the light of embracing greater internationalisation are many.

DAAD Passage to India (bilateral faculty and student exchange): The Erasmus experience opened the vistas of opportunities and possibilities for the law school. The relations nurtured and fostered through the Erasmus programme, did materialise in the form of DAAD Passage to India with LUH, and subsequently with Ostfalia University leading to bilateral faculty and student mobility. The faculty members visiting under the DAAD Passage to India programme also had a mandate to conduct faculty and student seminars which would include comparative aspects thus facilitating the cross pollination of ideas, and transnational, global study. The bilateral faculty and student mobility thus provided the impetus for gradual inculcation of cross-cultural competence, a mindset to adopt comparative aspects in the course curricula and networking. This was the beginning of the adoption of the competency approach to internationalisation. Students who arrived in this cohort returned to pursue Master degrees and one of them married a local student.

DAAD Study Visit Programme: The study trip involved a cohort of 12 students under the guidance of a faculty member to visit Leibniz University, Hannover in 2005, 2014 and in 2015 to the Berlin School of Economics and Law under the DAAD Study Visit Programme. SLS-P also played host to a cohort of students from Leibniz University, Hannover in 2006. The academic component of the programme involved adopting a comparative approach to specific areas of mutual interest making presentations at the host university. This also laid the foundation of assimilating the concept of comparative studies into the curriculum. It also enhanced the cross-cultural aspect and experiential learning of the students participating in the programme.

Introduction of a Certificate Programme in European Union Legal Studies and eventual progression to ERASMUS+ Projects: If one may call it that, the 'Europeanisation of Internationalisation' at SLS-P took a quantum leap with

the introduction of the Certificate Programme in European Legal Studies in the academic year of 2008-2009. Hailed as a bold aggressive initiative, it was the first EU legal studies programme in any university in India. Prior to that, Indian universities had only 'European studies' in their academic programmes and it was received with open arms by the EU delegation in India.

The certificate programme opened the doors to the understanding of the unique dynamics of EU laws as it was amply supported by European scholars who visited SLS-P as resource persons for the programme. After review by the visiting practitioners and international chamber of commerce, the course also included components related to cross cultural sensitisation, and inculcating global values and ethics so that it would be easier for students to adapt to international settings. The regular updating of the syllabus of the certificate programme ensured that the students were kept abreast with contemporary topics like Brexit, the EU refugee crisis, and Corporate Due Diligence. Further practical and skill-oriented workshops by experts from the industry were introduced so as to provide the students with the technical knowledge of different legal jurisdictions. The teaching and assessment pedagogy were also derived from the best practices of the European Universities like web analysis, case analysis of the European Court of Justice (ECJ) and European Court of Human Rights (ECHR) judgements, simulation exercises on the work of the EU Parliament, review of movies and documentaries highlighting the rich and diverse cultural heritage of Europe.

This avenue grew from 20 students in 2009 to about 200 students by 2019 as a prelude to study abroad or a semester abroad and as a substitute concept of 'Internationalisation at Home' for those who could not leave India for global immersion. Although the arm was a relatively new addition to the glossary of internationalisation, SLS-P was already implementing it.

Spring School in European Union Law: The popularity of the three-month ten-credit programme popularity spread beyond SLS-P and on the request of students from other Law Schools within India, SLS-P also customised a short seven-day intensive Spring School, in European Union Law, expanding the opportunities of internationalisation at home to other local and far away law schools within India.

ERASMUS+ Projects: SLS-P competence in EU law studies reaped dividend when it became a partner in the CBHE Erasmus+ project EURASIA „European Studies Revitalised across Asian Universities“ involving a consortium of higher-education institutions (HEIs) in four program countries (Bulgaria, Poland, France and Italy) and four HEIs from two partner countries (China and India). Under this capacity building project, eleven faculty members have undergone long term and short-term training in EU studies and course development in programme countries. The project has led to the development of twenty-eight European studies courses at SLS-P. A faculty development programme for cascading of learning was undertaken for the faculty members of sister institutes of Symbiosis.

Introducing a new LL.M specialisation on European Legal Studies: The training imparted under the Eurasia project coupled with the prior competence of the faculty of SLS-P resulted in the launching of 11 courses under a new LL.M specialisation of European Legal Studies. Thus, the curriculum enhancement from a certificate programme to the introduction of a LL.M specialisation in European studies marked the progression of SLS-P on the graph of internationalisation. It would not be wrong to say that the introduction of the Certificate Programme in EU Legal Studies can be rightly considered a watershed moment laying the foundation for the subsequent trajectory of further area study centres.

The building of expertise in European and comparative studies and the adoption of new pedagogy also resulted in SLS-P becoming a part of two more ERASMUS+ Projects: 21st Century Teach Skills and International Law Forced Migration.

North American Perspectives: Adopting the best practice of the US Law Schools – Incorporating Clinical Legal Education as a part of skill building (Content and Pedagogy): SLS-P introduced the innovative concept of inviting professors from prestigious Law Schools of US every year to conduct a highly specialised Moot Training and Legal Skills Programme for the students of first year of B.A. / BB.A.LL.B. and LL.B. This best practice was adopted in 2010 and has continued to be one of the important benchmarks of the Law School. The scholar imparts the highly specialised training by devising a customised moot problem based on the first-year courses i.e. Law of Torts, and Law of Contracts and also provides feedback to the students on the written submissions of moot memorials. Professors, General Counsels of universities, Fulbright Scholars including a Judge from the U.S Circuit Court have been the resource persons for this programme. The outcome of this practice supplemented by the unwavering efforts on the part of faculty and Student Bar Association has enhanced the mooting culture at SLS-P and it has resulted in the students achieving accolades both at national and international fora.

Collaboration under MOUs: There has been collaboration with regard to scholarships for admission, certificate / diploma programmes with Franklin Pierce Center of Intellectual Property, UNH, Penn State University, USA, Vanderbilt School of Law.

Ontario-Maharashtra-Goa (OMG) Scholarship and Semester Exchange Programme: SLS-P has collaborated under the aegis of SIU with the OMG consortium of universities wherein there has been bilateral student mobility.

Free movers: Reading and being referred, some US and UK students and faculty have been visiting and accomplishing their academic and other international exposure goals outside of any formal MoU or collaboration. In the past 13 years we have had about 3 such cases.

Footprint on the Global Map: As mentioned, membership in prestigious institutional agencies would result in SLS-P making its presence felt on the global arena. Hence a concerted effort has been made to identify and to subscribe

to institutional membership of the International Association of Law Schools (IALS), the Asian School of Law Schools (ASLI), the International Union of Conservation of Nature (IUCN), GAJE and ILSA. SLS-P has an impressive presence at both IALS and ASLI and has taken proactive steps to further the goals of both internationalisation and quality legal education across the member law schools. The association of SLS-P with IALS dates back to 2008. SLS-P association with IALS has contributed to the enhancement of the internationalisation index in the following manner:

- The Asian Deans' Round Table held in Singapore in 2009 resulted in IT skills enrichment and incorporation of ICT into the pedagogy of legal education.
- Increased networking leading to the visit of more academics specialising in niche and contemporary areas.
- IALS network academic from AUT Law School, New Zealand specialising on Mental Health Law and Human Rights contributed significantly to curriculum development, resulted in many delegation visits from Australia and MoU with Irish universities.
- SLS-P collaborated with the Faculty of Health Sciences of SIU to conceptualise the Law Track of the international conference 'Symhealth' and centre-staged discourses on mental health along with other emerging topics like public health, medical tourism, dispute resolution, patient safety involving the scholars from the IALS network, practitioners from Dubai and experts from Nottingham Law School. The track was the most popular and highly rated and subsequently, it also led to curricular development in terms of post-graduate courses in legal medicine and public health law.
- The participation in the other IALS fora held at different locations across the globe resulted in joint paper development and publication among seven law deans, networking and adoption of best practices into the academic and pedagogical fabric of SLS-P. Data gathered at these conferences resulted in a significant Asian publication on best practices.
- A giant leap in the process of internationalisation took place when SLS-P won a competitive bid to host the prestigious IALS Global Dean's Conference and its Annual meeting. SLS-P hosted the event in November 2017 which was a massive academic exercise attended by 75 delegates from some of the best law schools across the globe, global law deans' meeting in 2017 connecting all stakeholders of SLS-P to them.
- The faculty at SLS-P are now part of the different Doctrinal Study groups of IALS thereby fostering the system of networking and curriculum building.
- The IALS research project on Transnational Contract Law is a unique example on collaborative student faculty research and publication across 3 other law schools of Bhutan, South Africa, and France.

- The Global Deans' meeting in Poland in 2019 captured six country experiences on teaching sensitive and controversial topics. The leadership at SLS-P contributed to pedagogical advancement at an international level by showcasing 'teaching of sensitive topics through the popular medium of theatre'.

Area Study Centres: The emerging Asian and African economy also enhances the prospect for law students to avail themselves of the opportunities of dealing with different legal jurisdiction. This resulted in the introduction of the Certificate Programme in Asian Legal Studies and the momentum to commence with the African Legal Studies Programme in near future has set in.

Scholar In-Residence / Visiting International Faculty: Taking feed from other collaborations, SLS-P has very effectively implemented the Scholar In Residence (SIR) and Visiting International Faculty programme of Symbiosis International (Deemed University). SLS-P has attracted some of the best legal scholars from Europe, North America, Asia, Australia, New Zealand, and Africa to enrich and engage in its teaching and learning environment. They have contributed in manifold ways from curriculum development to classroom teaching, conducting orientation workshops and faculty seminars in their areas of study and research. The expertise of the scholars is shared with other important stakeholders including Judiciary, the Bar, and other law schools in the country.

Internationalisation at Home: Collaborative Online Teaching (COIL) as faculty-student driven innovation: One of the outstanding outcomes of the IALS Deans' Conference was subsequent floating of COIL as a part of the policy of internationalization at home. At the initiative of Late Prof Asawari Abhyankar, the leadership at SLS-P, Jigme Singye Wangchuck Law School, Bhutan, Hautes Etudes Appliquées du Droit, France, and Cavendish University, Uganda came together to make the innovative idea of transnational legal education a reality with the use of technological advancements. The project intended to provide students at four law schools the opportunity to collaborate and draft a research paper on an important and contemporary topic of transnational and national contract law i.e. the concept of good faith and other core areas of Contract Law in the 4 different countries. It also intended to give students experience in working on teams across national borders and utilizing internet and other modern technologies. The outcome of the research manifested itself in the form of a joint publication and due recognition in the international forum.

Research/Collaboration: As one of the tertiary outputs of internationalisation, SLS-P has quite impressive results to account for in the area of research and collaboration. The involvement of international visiting faculty has been at multifarious levels ranging from giving inputs to post-graduate students in dissertation topics to exercising peer-review of research papers and also initiating joint research papers / projects. The collaborations and the synergies have also resulted in participating in three Erasmus+ research grants.

3. Analysis:

The case study brings forth unique insights. The internationalisation-related activities correspond to the approaches in varied degrees. In the case of SLS-P, all the four approaches form a part of concentric circles of which the activity approach forms the outer circle and is the biggest of all, very core to a learner-centric, excellence-driven university. The competency approach forms the second outer circle as since the adoption of the concept of ‘internationalisation at home’ policy has led to many visiting international faculty imparting guest lectures conducting workshops thereby honing the knowledge base and students’ requisite skill sets. The process approach which emphasised on a sound policy framework of internationalisation and its application in the area of curriculum, pedagogy and research forms the second inner circle. A wide range of programmes, such as bilateral faculty exchange, international visiting faculty and scholar-in-residence, certificate programmes, value-added courses, introduction of more elective disciplines, workshops, guest lecturers, and faculty training enhances the course curriculum of SLS-P and the pedagogical strength of its faculty. However, out of the triad of curriculum, pedagogy, and research, while the first two forge ahead, the third one more or less lags behind. The ethos approach forms the innermost smallest circle. It is generally seen that, like all other institutions of higher education, the ethos of internationalisation is only confined to the management, leadership and a selected few who are engaged with the cause. It rarely gets radiated across all the levels of the organisation. However, the adoption of the activity approach and the ‘internationalisation at home’ has ensured the objective of creating lawyers with technical competence encompassing national, international and comparative legal fields is fulfilled to a great extent.

The SLS-P case study also reflects adoption of Maxeiner’s additive approach, integrative approach and immersive approach to internationalisation of legal education. While the first deals with addition to pedagogy and classes by way of electives, the integrative approach suggests the integration of foreign legal systems and principles into the core curriculum (a comparative studies component in all the courses). The immersive approach is the result of access to information and hyper-connectivity which has eventually given rise to internationalisation at home.

4. An unfinished agenda: the way forward

Although it is true that Symbiosis Law School, Pune, took up the various opportunities presented to it at every turn / juncture to build up international collaboration and academic engagements, much more can be achieved if every facet of the existing MOUs materialises. Although SLS-P has been and is a part of various prestigious consortia, the lack of human resource to write detailed projects, the need for human resource, the cumbersome regulatory processes involved in transfer and receipt of foreign credits has also created hindrances

in further internationalisation. At present the multiple agencies and approvals required from the University Grants Commission and the Bar Council of India make it difficult to introduce and develop joint degrees or twining programmes.

At the institute level challenges may include bureaucratic hurdles like the process of obtaining Foreign Registration permission, payment of honorarium for international faculty due to multiple layers of tax approvals required, the lack of cross-cultural competence and sensitisation towards international faculty and students which makes it difficult for them to adapt to the Indian conditions. The existing socio-economic conditions may also act as a deterrent. There is also a need to orient and build the competencies of faculty members and office staff who deal with international faculty and students on a day-to-day basis.

Internationalisation is an ever-evolving process and not a destination. SLS-P seeks to reinvent itself and adapt to the new innovations, technology, teaching and learning pedagogies that will enable it to continue on this trajectory. Due to the high financial implications, it is not always feasible for every student to avail of a study abroad or of a global immersion experience while the primary focus of the majority is to fit into the vast pool of legal professionals in India.

In the light of new vistas and opportunities emerging with our long-term engagement, time has come to motivate students at Indian universities including SLS, Pune, to seek European Universities as a destination of higher education instead of only the UK and the U.S. universities.

The way forward is to devise models of Joint degrees, Twining Programmes, double degrees, joint summer schools, transnational projects, joint moot courts, the use of COIL and online teaching and co-tutelage Ph.D. This will obviously necessitate faculty and administrative staff capacity building, more human resource to look into the day-to-day functioning of the programmes, upgraded infrastructure and allied international services.

One of the emerging agendas of internationalisation should be equity and equality and a serious attempt should be made by universities to bring more internationalisation at home by the use of ICT, COIL and other enabling programmes / tools. This will ensure that internationalisation is inclusive and equitable - a vehicle to promote life-long learning opportunities and skill building for a vast majority who are otherwise unwilling or unable to explore them.

SLS-P aims to garner a strong alumni support for internationalisation in creating wide-ranging scholarship funds for the needy meritorious few, easy transfer and recognition of credits, customised certificate duly recognising students' work at the host university. The SLS experience demonstrates that bilateral student and faculty exchange has resulted in attitudinal changes and opened further opportunities. While testimonies abound, one of such representative experiential accounts may be cited.

„Internationalisation at Symbiosis Law School, Pune has helped me a lot in shaping my thinking perspective. The interaction with the law

students coming from the different parts of the world in the student exchange programme gave me an opportunity to learn with my peer group globally and strengthen my knowledge about various streams of Law as practiced in different countries.” Avichal Srivastav, Student, SLS-P.

„Symbiosis Law School Pune, SIU, has provided me with various opportunities to visit universities abroad such as Chuo, Japan; Leibniz, Hannover, Germany; Sofia, Bulgaria; Krakow, Poland and Ioannina, Greece, under the faculty exchange programme and international collaborative projects. This has enhanced my professional capabilities in teaching and research and the gains in intercultural understanding has taken me steps closer to being a global citizen.” Dr. (Mrs.) Rupal Rautdesai, Professor, SLS-P.

The journey continues with new challenges, solutions, opportunities, networking and friendships beyond the borders in all directions as tagline of symbiosis echoes in its golden jubilee year, *Vasudhaiva Kutumbakam* - all the world is one family (*udara charitananthu* - for the open minded).

Bibliography

1. Adapa, P. K. (2013), *Strategies and factors effecting internationalization of university research and education*, Global Institute for Water Security University of Saskatchewan, Available at <http://homepage.usask.ca/~pka525/Documents/Internationalization>.
2. Aigner, J. S., Nelson, P. & Stimpfl, J. R. (1992), *Internationalizing the University: Making It Work*, Springfield: CBIS Federal.
3. Altbach, P. G., and Knight, J. (2007), The internationalization of higher education: Motivations and realities, *Journal of studies in international education*, 11 (3-4), 290-305.
4. Altbach, P. G., Reisberg, L., and Rumbley, L. E. (2009), Trends in global higher education: Tracking an academic revolution.
5. Arum, S. and Van de Wende, J. (1992), The Need for a Definition of International Education in US Universities, in Klasek, C. B. (Ed.) *Bridges to the Future: strategies for internationalizing higher education*, Carbondale: Association of International Education of Administrators, p.185-200.
6. Baylis, J. and Smith, S. (1997), *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relation*, Oxford University Press.
7. Chesterman, S. (2009), The Evolution of Legal Education: Internationalization, Transnationalization, Globalization, *German Law Journal*, 10(6-7), pp. 879
8. Coper, M. (2012), *Ten Elements of the Internationalisation of Legal Education* (November 1, 2012). Paper given at the Association of Pacific Rim Universities (APRU) 3rd Law Deans Meeting and International Conference: Doing Business in the Asia-Pacific: Is Legal Education Prepared?, Facultad De Derecho, Universidad De Chile, Santiago, Chile, Nov 2012.; ANU College

of Law Research Paper No. 13-18. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2269485> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2269485>.

9. De Wit, H. (Ed.) (a) Strategies for Internationalization of Higher Education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and United States of America. Amsterdam: European Association of International Education.
10. Guri-Rosenblit, S. (2015), *Internationalization of Higher Education: Navigating Between Contrasting Trends*. In: Curaj A., Matei L., Pricopie R., Salmi J., Scott P. (eds), *The European Higher Education Area*, Springer, Cham, pp. 13-26.
11. Han, T. C. (2007), Change and Yet Continuity - What Next After 50 Years of Legal Education in Singapore? *Singapore Journal of Legal Studies*, 201.
12. Hiscock M. and Caenegem, W. (2014), *The Internationalization of Law - The Future Practice of Law*, Edward Elgar, pp. 1-17.
13. Hiscock, M. and Caenegem, W. (2010), *The Internationalization of Law - Legislating, Decision-Making, Practice and Education*, Edward Elgar, pp. 287-288.
14. Hudzik, J. K. (2011), Comprehensive internationalization: From concept to action. Washington, D.C.: NAFSA.
15. Jamin, C. and Caenegem, W. (2016), *The Internationalization of Legal Education*. Springer.
16. Knight, J. (1996), *Internationalization of Higher Education: a shared vision*, Ottawa, Canadian Bureau of International Education.
17. Knight, J. (2015), Updated Definition of Internationalization. *International Higher Education*, p.3.
18. Manitta, L. M. (1998), *Broken Barriers in Legal Education: How Immigration and Integration Have Shaped the Way We Learn the Law*, 12 Geo. IMMIGR. L.J. 361.
19. McAlinn, G. P. (2001), *Reforming the System of Legal Education: A Call for Bold Leadership and Self-governance*, 2 ASIAN-PAC. L. & POL'Y J. 15.
20. Quang, Z. (2003), *Internationalization of Higher Education: towards a conceptual framework*, Policy Futures in Education, Volume 1, No.2, p. 248-252.
21. Sellers, M. (2008), *IusGentium: Comparative Perspective on Law and Justice*, Springer.
22. Silver, C. (2006), *Internationalizing U.S. Legal Education: A Report on the Education of Transnational Lawyers*, 14 Cardozo J. Int'l & Comp. L. 143.
23. Trubek, D. M., Dezalay, Y., Buchanan, R. and Davis, J. R. (1994), *Global Restructuring and the Law: Studies of the Internationalization of Legal Fields and the Creation of Transitional Arenas*, 44 Case W. Res. L. Rev. 407.
24. Van der Wende, M. (1997), Missing Link: the relationship between national policies for internationalization and those of higher education in general, National Agency for Higher Education, Stockholm.
25. White, J. P. (2000), *Rethinking the Program of Legal Education: A New Program for the New Millennium*, 36 TULSA L.J. 397, 400.

26. White, J. P. (2007), *A Look at Legal Education: The Globalization of American Legal Education*, 82 IND. L.J. 1285,1287.
27. Yeravdekar, V., Gurpur, S., *Unique but Equal: The Indo-European Case on International Co-operation*, unpublished.
28. Zha, Q. (2003, updated in 2019), Internationalization of Higher Education: towards a conceptual framework, *Policy Futures in Education*, Vol.1, No.2, Sage Publications.
29. Zhou, J (2016), A dynamic systems approach to internationalization of higher education, *Journal of International Education and Leadership*, 6(1): 1-14.

Acknowledgement

1. The research presented in the paper has been done under the EU-funded Erasmus+ project EURASIA: European Studies Revitalised across Asian Universities. (Project ID: 585968-EPP-1-2017-1-BG-EPPKA2-CBHE-JP.)

БУРКАТА И ХИДЖАБЪТ КАТО МОДНА ПАНАЦЕЯ

Гл. ас. д-р Олга Стоянова-Енчева

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“

Резюме

Изхождайки от генерализациите, характерни за въпросите, свързани с исляма и пола, които често намират отражение в масмедията, в политиката и в академичните среди, статията се опитва да отрази много-странно възприятието, свързано с носенето на хиджаб или бурка от гледище на нагласите и възприятията както в ислямските, така и в неислямските държави.

Ключови думи: бурка, хиджаб, жени, ислям, Европа.

BURQA AND HIJAB AS A FASHION PANACEA

Chief Assistant PhD Olga Stoyanova

St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Turnovo

Abstract

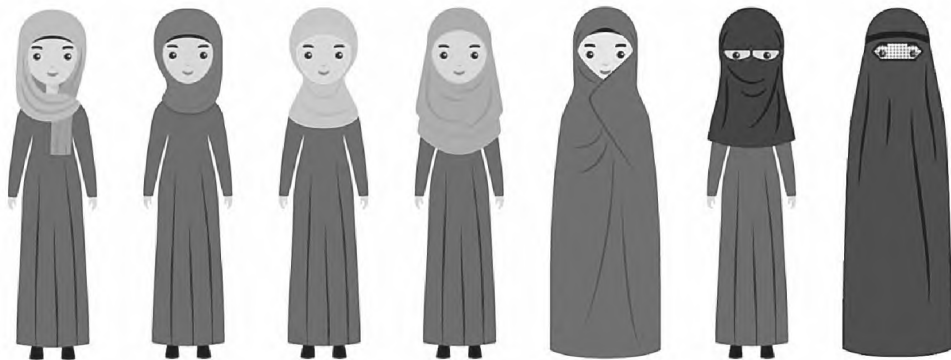
Based on the generalizations specific to the issues concerning Islam and Gender that are often reflected in the media, politics and academia, the article attempts at a multilateral analysis of the perception of wearing a hijab or a burqa in terms of the attitudes and perceptions in both Islamic and non-Islamic countries.

Key words: burqa, hijab, women, Islam, Europe.

Бурката е естетически стилен воал, обикновено в син или черен цвят, с мрежа над очите, който се превръща в символ на противоречие и разделение. Вече не се възприема като греха, носена от някои мюсюлмански жени за прикриване на тялото на публично място, като маркер за религиозна идентичност, като желание за отделяне на духовното

пространство от външния свят. В настоящето тя е превърната в бинарен символ или на потисничество, или на религиозна свобода, или просто на гражданство.

Ако се проследи употребата на думите „бурка“ и „хиджаб“, трябва да се започне с разбирането на един от най-разпространените религиозни сайтове – The Religion of Islam, който твърди: „Въпреки че английската дума за „шал“ (scarf) и арабският термин „хиджаб“ са станали взаимнозамменяеми, заслужава да се отбележи, че хиджабът е нещо повече от шал. Това е термин, който обхваща разнообразие от грехи, включително шалове, но също и разнообразие от различни стилове на обличане от цял свят. Много от тях имат културни конотации като пакистанския „шалвар хами“ или афганистанската „бурка“, но винаги, когато мюсюлманката покрива „украшенията си“, се казва, че носи „хиджаб“¹. В западните медии и литература след атаките от 11 септември 2001 г. трайно се налага използването на термина „бурка“, поради това в настоящата статия събирателно ще се използват термините „бурка“ и „хиджаб“, с които се означават различните ислямски воали за покриване на лицето като: хиджаб, никаб, бурка, чадор и фередже.



Фиг. 1 Видове ислямски воали²

Хиджабът като израз на свобода и равенство

Дебатите за това дали бурката трябва да се носи, или да се забрани, често предполагат, че жените са принудени от мъжете да я носят. В много мюсюлмански страни жените нямат равни (дори понякога и основни) права, които западните жени приемат за даденост; следователно може да изглежда, че носенето на бурка е още един пример за

¹ Stacey, A. (2009), Why Muslim Women Wear the Veil. [<https://www.islamreligion.com/articles/2770/why-muslim-women-wear-veil/>], 15.03.2020 г.

² Източник: Lundt, J. (2019), Muslim Veil and Hijab Types a Complete Guide. [<http://istizada.com/muslim-veil-and-hijab-types-a-complete-guide/>], 15.03.2020 г. Показаните ислямски воали от ляво надясно са: шайла, хиджаб, хиджаб амира, кхимар, чадор, никаб и бурка.

патриархален контрол над тях. Данните сочат, че жените в особено консервативни страни са принудени да носят бурка от страх от побища, арести или убийства в името на честта.

Самите ислямски богослови не са единодушни дали заповедта да се забулва женското тяло произтича директно от Корана, а дори това твърдение да се приеме за коректно, то те остават на различно мнение дали има точно определени стихове, конкретно изброяващи частите на тялото, които трябва да бъдат забулени. „Ислямът е религия, която поддържа взаимно обвързани морала, политиката, културата и сакралността. Поради това на облеклото се гледа едновременно като на религиозен, морален и политически знак.“³

Много мюсюлманки – както в строго ислямските страни, така и в западните държави – настояват пред медиите, че носенето на строг воал е техен избор и същевременно тяхно право.⁴ Те споделят, че хиджабът изобщо не е инструмент за подчинение, а по-скоро средство за равенство. Мотивите им за това са, че на публично място не са съдени според външния си вид. Те са освободени от нежеланото внимание от страна на представители на мъжкия пол и от обективизиращите им погледи. Наоми Волф, авторка на „The Myth Beauty“, коментира в редакцията на Sydney Morning Herald, че тези жени далеч не са репресирани сексуално – „те просто държат сексуалната си привлекателност под ръка, така че да я направят по-специална в брачните връзки“⁵.

Сайтът The Religion of Islam разяснява, че носенето на хиджаб освобождава жените, защото по този начин те вече не са мислени като сексуални обекти на желание и не са оценявани спрямо външния вид или формата на тялото, а спрямо своя ум и интелект. Жената вече не е роб на консуматорството. Хиджабът освобождава жените от необходимостта да се съобразяват с нереалистични стереотипи и образи, продукувани от медиите. Жените, носещи хиджаб, изразяват мнение, че скромното облекло и покриването на косата им намалява до минимум сексуалния тормоз на работното място.⁶

„Ултраконсервативната идеология, фокусът на която са арабско-ислямските ценности, както и специфичният акцент върху физическата и морална скромност, са ключови елементи от популяризирания образ на „добрата мюсюлманка“, насърчавани от арабско-салафист-

³ Копринаров, Л. (2016), Бурката: западният поглед. [<http://notabene-bg.org/read.php?id=359>], 16.03.2020 г.

⁴ Edmonds, M. (2010), Why do some cultures require women to wear veils? [<https://people.howstuffworks.com/veil3.htm>], 10.03.2020 г.

⁵ Пак там.

⁶ Stacey, A. (2009), Why Muslim Women Wear the Veil. [<https://www.islamreligion.com/articles/2770/why-muslim-women-wear-veil/>], 15.03.2020 г.

ката идеология“⁷. Може да се твърди, че в организации и в широката общественост жените, които отговарят на имиджа на „добрата мюсюлманка“, могат да бъдат по-възприемчиви и привилегировано третирани за разлика от мюсюлманките, които не съответстват на имиджа, или от немюсюлманките.

С настъпването на глобализацията модерното ислямско общество изпитва както арабско-салафистко, така и западно влияние, но вследствие на огромното спонсорство на салафистката идеология от страна на Саудитска Арабия и други петролни шейхове от Персийския залив, изглежда, че настоящата тенденция е в полза на арабско-салафистката идеология. Това, от своя страна, създава поляризация и напрежение в контекста на пола. „Влиянието на арабско-салафистката идеология е особено ограничаващо за жените, които се очаква, а понякога са дори принудени да носят строгата форма на воал (бурка) и са подложени на полова сегрегация“⁸. Участието на жените в обществените дейности не се препоръчва или е строго регулирано, за да се наложи половата сегрегация и скромност, която е изключително важна за мюсюлманската жена. Поради свързконсервативните и полово дискриминационни нагласи, арабско-салафистката идеология насърчава определени стереотипи, които засягат заетостта на жените и равните възможности на работа. „В този контекст етническата привилегия може да бъде описана като неотчетено предимство да бъдеш „добра мюсюлманка“ в религиозно-културно стратифицирано общество, отразяващо институционалната и социално-културната сила, която до голяма степен не се признава от заинтересованите страни като правителства, работодатели, мениджъри и служители.“⁹ Според Д. Узунова „отношението към жените е резултат от изградената ценностна система на дадено общество“.¹⁰ Ценностите, макар и някои от тях да имат твърде условен характер, са продукт не само от индивидуалния опит на човека, а най-вече на културата.¹¹

Въпреки гореизложената тенденция се наблюдава, че паралелно процъфтява и тенденция на диверсификация и „през последните години „благо-

⁷ Ali, F., Syed, J. (2018), „‘Good Muslim women’ at work: An Islamic and postcolonial perspective on ethnic privilege“. In: *Journal of Management & Organization*, Cambridge University Press and Australian and New Zealand Academy of Management, Vol. 24, Special Issue 5, p.681.

⁸ Shannon, K. J. (2014), „‘I’m glad I’m not a Saudi woman’: The First Gulf War and US encounters with Saudi gender relations“, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 27, No. 3, p. 554.

⁹ Ali, F., Syed, J. (2018), „‘Good Muslim women’ at work: An Islamic and postcolonial perspective on ethnic privilege“. In: *Journal of Management & Organization*, Cambridge University Press and Australian and New Zealand Academy of Management, Vol. 24, Special Issue 5, p.685.

¹⁰ Узунова, Д. (2020), „Рехабилитация на чувствената любов в епохата на Немския романтизъм“. В: Библиотека „Диоген“. „Философията: предизвикателства и перспективи“, УИ „Св. св. Кирил и Методий“, том 27, кн. 2, Велико Търново, стр. 44.

¹¹ Ivanova, A. (2017), „Critical Thinking in Intercultural Context“. In: Book Series „New Challenges to Security and Development of the Balkans“ Vol. 4. Ivis, Veliko Turnovo, p. 298.

честивият поглед“ се комерсиализира в някои държави. В Египет младите жени често носят хиджаб заедно с ярки аксесоари и тесни сини дънки като модна проява, а не като религиозна. Дори в държави като Катар и Обединените арабски емирства в Персийския залив носенето на черна рокля като абаята еволюира от възприятието за колективна одежда, която изразява религиозна и културна идентичност, в отличителен персонален моден израз на много млади жени, избрали да носят традиционни черни абая, покрити със скъпи бижута или по-цветни такива, описващи формите на тялото, придружени с бижута, дизайнерски чанти, обувки на висок ток и дизайнерски слънчеви очила.¹² Нито религиозната принадлежност на жените, нито степенята им на религиозност могат да бъдат определени само от това, което обличат. Модата се възприема многостранно – някои жени гледат на модата като на средство за себеизразяване и разкрасяване. Те могат да се обличат по начин, който би им помогнал да се чувстват свързани с определена група хора, докато други биха могли да се обличат като любимите си идоли. Повечето проучвания относно избора на грехи на мюсюлмани се фокусират или върху начините, по които жените negliжират модата (в рамките на традиционните стилове на обличане) или се съсредоточават просто върху хиджаба като символ.

През 2019 г. популярното американско списание Vogue Arabia посвети априлския си брой на проблема за носенето на хиджаб и стигматизирането на дамите, които го правят. Редакторът на списанието Мануел Арнаут пише в него: „Нашето намерение с този брой е да покажем, че носенето на хиджаб или забрадка е личен и оправомощаващ избор, както илюстрират супермоделите, олимпийските спортисти, политиците и топ бизнесмените, които гордо представяме на нашите страници този месец“¹³ и продължава: „С този брой наистина се надявам нашите скромно облечени читатели да се чувстват представени и горди и – както Халима Аген заяви – продължавайте да носите хиджаба си като корона.“¹⁴ Един от моделите на корицата, Халима Аген, доразвива идеята: „Важно е да запомните, че носенето на хиджаб е личен избор на жената. Това не я прави по-добра или по-лоша от друга мюсюлманка. За мен той символизира скромността и ми дава усещане за сила.“¹⁵ Хиджабът или в частност бурката заема първостепенно място в обществените тревоги относно мястото на мюсюлманите в либералното общество и тяхната обвързаност с ценностите

¹² Bachleda, C., Hamelin, N., Benachour, O. 2014: „Does religiosity impact Moroccan Muslim women's clothing choice?“. In: Journal of Islamic Marketing, Emerald Group Publishing Limited, Vol. 5 No. 2, p. 215.

¹³ Vogue Arabia (2019), Editor's Letter: Here's Why Our April Issue Is Dedicated to All the Victims of Islamophobia [<https://en.vogue.me/culture/vogue-arabia-april-2019-editors-letter/>], 16.03.2020 г.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Vogue Arabia (2019), Hijabi Cover Stars Highlight the Power of Choice and What Modesty Means Today [<https://en.vogue.me/fashion/hijabi-vogue-arabia-april-2019-cover-stars-the-power-of-choice/>], 16.03.2020 г.

на правата на човека. Аргументите за правата на човека са използвани за оправдаване на държавната намеса против забулването, но същевременно те действат като правна основа за отстояване на правото на жена да се облича в съответствие с нейната религия и разбирания.



Фиг. 2. Корицата на списание *Vogue Arabia*, април 2019¹⁶

Забраната на бурките в Европа

В зависимост от географския регион, в който пребивават, изискванията, свързани с появата на мюсюлманките в публичното пространство, варират по отношение на техните ограничения. Сред ислямските държави с въведени най-силно рестриктивни правила са Иран и Саудитска Арабия. Други държави с мюсюлманско мнозинство предлагат разнообразни подходи, които в голяма степен зависят от традиционното и културното им наследство. Що се отнася до европейските страни – във Франция, Белгия, Австрия, България, Дания и Нидерландия е въведена обща законодателна забрана за покриване на лицето в публичното пространство. След решението на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) от 1 юли 2014 г., който отсъди, че тези забрани не нарушават свободата на религия, посочена в Конвенцията, други европейски държави също подготвят промени в своите закони. В своето решение ЕСПЧ заявява, че забулването може да бъде ограничено в полза на френските принципи на „съвместен живот“ и „насърчаване на култура на диалог, откритост и модернизация“.¹⁷

¹⁶ Източник: Vogue Arabia 2019: Editor's Letter: Here's Why Our April Issue Is Dedicated to All the Victims of Islamophobia [https://en.vogue.me/culture/vogue-arabia-april-2019-editors-letter/], 16.03.2020 г.

¹⁷ European Court of Human Rights, 2014: Case of S.A.S. v. France. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145466%22]}], 17.03.2020 г.

Повече от десетилетие законодателните органи в Европа се опитват да ограничат разпространението на ислямския фундаментализъм, отчасти чрез закони, ограничаващи определени стилове на обличане – най-вече т.нар. „забрана на бурките“ (the burqa ban). Първата държава в Европа, която през 2011 г. налага пълна забрана за забулване, е Франция. Забраната за носене на забрадки в публичните институции датира още от 2004 г. Според тази забрана е незаконно да се носят дрехи, покриващи лицето, в голямо разнообразие от публични пространства, включително плажове, училища, театри, обществен транспорт и пътища. Френските политици и медиите определят носенето на бурка като дискриминационна, противоречаща на френските ценности и заплаха за сигурността. През 2016 г. „забраната на бурките“ води до поредица от „забрани на буркините“ (burqini bans)¹⁸, насочени към мюсюлманските жени в традиционните им цели бански – буркини.

През лятото на 2009 г. в своя реч пред двете камари на парламента френският президент Никола Саркози първи осъжда носенето на бурката във френското общество и говори за икономически мерки, които ще предприеме, за да помогне на Франция. Той призовава: „...проблемът с бурката не е религиозен проблем. Това е проблем, свързан със свободата и достойнството на жената. Това е знак за подчинение, знак за унижение. Искам да го кажа тържествено: бурката не е добре дошла на територията на Френската република... У нас не може да се приемат затворници зад параван, отрязани от каквото и да било социален живот, лишени от идентичност. Това не е представата, която имаме за женското достойнство.“¹⁹ Законът забранява и санкционира носенето на облекло, независимо от неговата форма, което има за цел да покрие лицето и да направи невъзможно идентифицирането на лицето. Дреха, която би разкрила само очите на човек, попада в обхвата на закона.²⁰

След като през 2011 г. Франция приема общонационална забрана за забулване в публичните пространства, подобна забрана влиза в сила през същата година в Белгия. Българският парламент гласува през 2016 г. налагане на глоби и спиране на социалните помощи за жените, които публично покриват лицата си. През 2017 г. Австрия преминава към забрана на забулване в съдилища и училища. През 2018 г. в Нидерландия влиза в сила забрана за покриването на лице в някои обществени сгради. Дания се присъединява към тенденцията и два месеца по-късно забранява носенето на воали. Други държави като Италия, Испания и Швейцария

¹⁸ Akou, H. M. (2018), The politics of covering the face: from the 'burqa ban' to the facekini, Fashion Theory. [<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1362704X.2018.1546491>], 17.03.2020 г.

¹⁹ Amies, N. (2009) French president criticizes the burqa in wide-ranging speech. [<https://www.dw.com/en/french-president-criticizes-the-burqa-in-wide-ranging-speech/a-4415862>], 17.03.2020 г.

²⁰ Circulaire d'application du 31 mars 2011. [http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/voile_circulaire.pdf], 17.03.2020 г.

рия прилагат частични забрани за носене на забрадки в определени градове или региони, въпреки че тези закони не назовават конкретно исляма или ислямските воали по име, а вместо това в тях се говори най-общо за дрехи, покриващи лицето. Това се извършва с цел да се избегне нарушаването на антидискриминационните разпоредби, но въпреки това се смята, че те са насочени към мюсюлманите, в резултат на което често събирателно са наричани „забрана на бурката“.

Дебатът за забулването в Европа се превръща в ненужна дихотомия, поставяща мюсюлманите в некомфортната ситуация да избират между своята лоялност като граждани на европейски държави и своята религия. Въпросът дали човек може да бъде френски, британски, нидерландски, български и т.н. гражданин и мюсюлманин едновременно, придобива особена важност в ерата на терора, когато публичното представяне на мюсюлманска идентичност става възприето почти като отсъствие на патриотизъм. Според психолога М. Манолов „устойчивостта на възприятието се поддържа и от избраната собствена позиция на пасивност спрямо всичко“²¹. Стереотипизирането и сегрегирането на дадена група от хора само заради „парче плат“, води до трайно неразбиране и незачитане на чуждите традиции, обичаи и вявания, респективно до деление и отчуждение в обществото. В допълнения забулените мюсюлманки са основните жертви на исламофобските действия в много държави – в това число и в Европа. Те непрекъснато трябва да доказват чрез поведението си, че са жени като всички останали, особено като демонстрират, че остават интегрирани в обществото, въпреки че носят воал. „Те не желаят да създават негативен образ на потиснатата и неинтегрирана жена, носеща хиджаб, основно за да избегнат потенциални исламофобски дискриминации. Те искат да покажат, че не са пасивни жени, които не реагират на дискриминация.“²² „Спецификата на това поведение е комплексен резултат от системното въздействие както на социални, така и на индивидуални когнитивни и психологични фактори.“²³ Хиджабът има различни значения – той символизира преди всичко по-категоричен религиозен израз на вярата и идентичността им, но също така може да се отъждестви с форма на съпротива срещу дискриминацията и секуларизма. В същото време той може да бъде моден аксесоар или доказателство за свободата на избор.

Бурката и хиджабът могат да се разглеждат като меч с две остриета. Това предполага, от една страна, че те не винаги акумулират привилегия, но също така могат да бъдат и източник на ограничения,

²¹ Манолов, М. (2019), Автодискриминацията, ИВИС, В. Търново, стр. 51.

²² Najib, K., Hopkins, P. (2019), „Veiled Muslim women's strategies in response to Islamophobia in Paris“. In: Political Geography, Pergamon Press, Vol. 73, p. 110.

²³ Василева, К. (2020), „Към въпроса за същността на категорията социален пол (джендър) на езиковата личност“. В: Полова диференциация в академичната среда, ИВИС, том 1, Велико Търново, стр. 105.

породен от сегрегацията, която генерират. Продължава да изпъква на дневен ред въпросът за социалните и пространствените бариери, които са породени от носенето им.

В заключение може да се обобщи, че носенето на бурка или хиджаб трябва да бъде акт на свободен, индивидуален избор, който не се влияе от обществените стереотипи, тъй като то е своеобразна форма на себеизразяване. Въпреки това в редица европейски държави има забрана за носене на бурки с цел ограничаване разпространението на ислямски фундаментализъм и национална сигурност. Живеещите мюсюлманки на територията на европейски държави с такива забрани следва да се съобразяват и да спазват съответните закони, тъй като те касаят носенето на ислямски воали единствено на обществени места не нарушават правото на уважение към личния и семеен живот, нито свободата на вероизповедание.

Източници

1. Василева, К. (2020), „Към въпроса за същността на категорията *социален пол (ггендър)* на езиковата личност“. В: Полова диференциация в академичната среда, ИВИС, том 1, Велико Търново.
2. Манолов, М. (2019), Автодискриминацията, ИВИС, В. Търново.
3. Узунова, Д. (2020), „Реабилитация на чувствената любов в епохата на Немския романтизъм“. В: Библиотека „Диоген“: „Философията: предизвикателства и перспективи“, УИ „Св. св. Кирил и Методий“, том 27, кн. 2, Велико Търново.
4. Ali, F., Syed, J. (2018), „‘Good Muslim women’ at work: An Islamic and postcolonial perspective on ethnic privilege“. In: Journal of Management & Organization, Cambridge University Press and Australian and New Zealand Academy of Management, Vol. 24, Special Issue 5.
5. Bachleda, C., Hamelin, N., Benachour, O. (2014), „Does religiosity impact Moroccan Muslim women’s clothing choice?“. In: Journal of Islamic Marketing, Emerald Group Publishing Limited, Vol. 5 No. 2.
6. Ivanova, A. (2017), „Critical Thinking in Intercultural Context“. In: Book Series „New Challenges to Security and Development of the Balkans“ Vol. 4. Ivis, Veliko Turnovo.
7. Najib, K., Hopkins, P. (2019), „Veiled Muslim women’s strategies in response to Islamophobia in Paris“. In: Political Geography, Pergamon Press, Vol. 73.
8. Shannon, K. J. (2014), „‘I’m glad I’m not a Saudi woman’: The First Gulf War and US encounters with Saudi gender relations“, Cambridge Review of International Affairs, Vol. 27, No. 3.
9. Копринаров, Л. (2016), Бурката: западният поглед. [<http://notabene-bg.org/read.php?id=359>];
10. Akou, H. M. (2018), The politics of covering the face: from the ‘burqa ban’ to the facekini, Fashion Theory. [<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1362704X.2018.1546491>];

11. Amies, N. (2009), French president criticizes the burqa in wide-ranging speech. [<https://www.dw.com/en/french-president-criticizes-the-burqa-in-wide-ranging-speech/a-4415862>];
12. Circulaire d'application du 31 mars 2011. [http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/voile_circulaire.pdf]
13. Edmonds, M. (2010), Why do some cultures require women to wear veils? [<https://people.howstuffworks.com/veil3.htm>]
14. European Court of Human Rights (2014), Case of S.A.S. v. France. [[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-145466%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145466%22]})]
15. Lundt, J. (2019), Muslim Veil and Hijab Types a Complete Guide. [<http://istizada.com/muslim-veil-and-hijab-types-a-complete-guide/>]
16. Stacey, A. (2009), Why Muslim Women Wear the Veil. [<https://www.islamreligion.com/articles/2770/why-muslim-women-wear-veil/>]
17. Vogue Arabia (2019), Editor's Letter: Here's Why Our April Issue Is Dedicated to All the Victims of Islamophobia. [<https://en.vogue.me/culture/vogue-arabia-april-2019-editors-letter/>]
18. Vogue Arabia (2019), Hijabi Cover Stars Highlight the Power of Choice and What Modesty Means Today. [<https://en.vogue.me/fashion/hijabi-vogue-arabia-april-2019-cover-stars-the-power-of-choice/>];
19. What's the difference between a hijab, niqab and burka?, 2018. [<https://www.bbc.co.uk/newsround/24118241>]

EXPERT EVALUATION OF THE BULGARIAN PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2018). AN INSIGHT FROM BRUSSELS.

Assoc. prof. Mirela Veleva-Eftimova, Dr. Habil
Assoc. prof. Kaloyan Haralampiev, PhD
Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

This article presents one of the traditional instruments for developing a RPCEU evaluation – interviews with foreign experts based in Brussels. In pursuance of this goal, the statement is structured around the accomplishment of three research objectives. First, defending the significance of the results of the conducted interviews with external experts in relation to the integral RPCEU assessment index. Second, explaining the questionnaire for conducting interviews and the selection of respondents. Third, a brief review of the obtained results of the integral RPCEU expert assessment index.

Key words: Bulgarian Presidency of the Council of EU, external evaluation, interviews, quantity values.

The succession of crises which the European Union had to overcome during the previous decade – the Ukrainian, the financial, the refugee, and currently the Iranian one – put the Union under a great external pressure. The nearly double increase of the number of Member States after the big Eastern Enlargement, also accompanied by an increase of the significance of the intergovernmental decision-making principle, but also with an increased competition among the EU institutions, each of which has its own institutional stakes, premises the complication of the decision-making process in the EU for an effective reaction. In this situation of tension between demanding external shocks and energy-consuming reactivity of the Union, the rotating presidencies of the Council of the EU look like a stabilizing factor creating the possibility for the implementation of integration policies.

The rotating presidencies of the Council of the EU (RPCEU) are a key mechanism in the decision-making process in the EU, through which the EU integration process is implemented. After the important changes in the competencies and responsibilities of the rotating presidencies, due to the entering into force of the Treaty of Lisbon on 1st December 2009 (in particular, undertaking the presidencies' leadership functions by the figures of the President of the Council of the EU and of the High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the EU), the main work of the presidencies is focused on the maintenance, and in case there is possibility – in the accelerating of the legislative process, through which there is created a basic legal framework for the implementation of the EU integration policies.

The important role of the RPCEU premises the academic community's attention on them. This attention has a tradition of more than thirty years.¹ Despite the broadly shared understanding that knowing the RPCEU efficiency is an important prerequisite for improving the integration process, however, there isn't a reliable enough instrument so far, which to allow in a transparent and objective way to be made an expert evaluation – a supranational and non-party one, of each presidency. The main reason for this research is the methodological challenge to be measured, and respectively, strictly expertly evaluated such a complex political subject as the rotating presidency is (Vandecasteele, B. and Bossuyt, 2014). The scope and intensity, the phases, but also the temporal dynamics of its activities are not a constant, but they depend on many circumstances, which at that are not always under control of the RPCEU state (for example, unevenness of the law-making process in the EU; established states of the work process on the legislative and non-legislative initiatives from the previous presidency; international political situation; unforeseen events, etc.).

The limited set of instruments for researching the RPEU leadership potential premises an opportunity for giving politicized and respectively, quite often diametrically opposite evaluations of the presidencies, which besides being with a problematic scientific credibility, also have the potential to erode the meaning of the institution.

This article aims at contributing to the abovementioned problems by introducing one of the traditional instruments for developing a RPCEU evaluation – conducting interviews with foreign experts based in Brussels. They have been participants in the work of our presidency in some specific quality and at the respective level of commitment, ensuing from the particularities of the work on the dossiers for which Bulgaria has been responsible. The scholarly novelty in this case is two-sided. First, the own content of the registered evaluations is important, which are presumably objective, interested mostly in the result of the work, and not in the positive evaluation of a concrete national rotating presidency. The second quality, however, is not less important – it is about reviewing these

¹ Vandecasteele, Bruno, and Fabienne Bossuyt. „Assessing EU council presidencies: (Conditions for) success and influence.“ *Comparative European Politics* 12.2 (2014): 233-247.

interviews and the total „external evaluation“ contained in them as an addition to the result of the application of the original integral index developed by our team for expert measurement of the performance of the Bulgarian Presidency of the EU in 2018 in quantity values². In short, here both the content parameters of the external evaluation, and also the evaluation of the cognitive potential of the methodological instrument itself is going to be significant – conducting interviews with external experts having specific „added value“ to the evaluation of the Bulgarian Presidency as well.

In pursuance of this goal, the statement is structured around the accomplishment of three research objectives. First, defending the significance of the results of the conducted interviews with external experts in relation to the integral RPCEU assessment index. Second, explaining the questionnaire for conducting interviews and the selection of respondents. Third, a brief review of the obtained results of the integral RPCEU expert assessment index.

The exposition is based on primary informational and methodological documents related to the performance of the Bulgarian Rotating Presidency in the first half of 2018, collected and/or developed in the implementation of the research project *Developing an Index for Expert Assessment of the Rotating Presidencies of the Council of the EU on the Basis of the Bulgarian Case*.³

The significance of conducting interviews with external experts for the RPCEU evaluation

The interviews with experts that are institutionally based in Brussels – no matter whether at the EC, EP or the Council (we are going to provisionally indicate them with the IEB abbreviation) give the opportunity for obtaining information about the RPCEU evaluation from a point of view that relatively lacks national involvement. The integral index, through which there has been

² Велева-Ефтимова, М. (2020), Оценка на политическите инициативи на ротационното председателство на Съвета на ЕС, В: Юбилеен сборник в чест на доц. Юлия Захаријева, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“; Тонева-Методиева, Линка (2020), Да оценяваме Ротационното председателство на Европейския съюз на база на доказателства: Защо и как, сп. Дипломация, брой 23; Linka Toneva-Metodieva (2020), Evaluating the Presidency of the Council of the EU: towards a comprehensive evidence-based framework for performance assessment, European Politics and Society, DOI: 10.1080/23745118.2020.1712539.

³ The project was implemented within the third year of the action of the Jean Monnet Centre of Excellence at the European Studies Department of Sofia University „St. Kliment Ohridski“ (2016-2019) and with the considerable financial support of the „Research Activities“ at the Science Fund, Faculty of Philosophy of Sofia University „St. Kliment Ohridski“ - 2019 under Agreement № 80-10-143 with Project Manager Assoc. Prof. Mirela Veleva. The interviews with the external experts were conducted by Yoana Borissova, who enthusiastically and very actively assisted the research team, especially in the extremely complicated preparatory work for their conducting, additionally hampered by the moment of transition from Juncker's Commission to that of Von der Leyen.

made the expert⁴ evaluation of the Bulgarian Rotating Presidency, except on extracting data from published official EU and Presidency documents, has as a main information resource the content of the answers from the standardized interviews of a representative sample of Bulgarian participants in the Presidency work. That is why the IEB show an alternative expert point of view on the presenting of the presidency in a specific sectoral policy, as well as in a comparative perspective in relation to the experience from the work with previous presidencies in the respective sphere of competence.

The national neutrality is a considerable advantage of the IEB, which makes the results of their conducting an important addition to the evaluation made on the RPCEU. At the same time, namely because of these characteristics the IEB results remain only and particularly an additional instrument to the index developed on the basis of an integral approach towards the RPCEU content, reflected when developing and applying the index. The basic assumption in the development of this index is the understanding of an exclusive complexity and multidimensionality of the RPCEU – multifacetedness (interaction in relation to a set of different sectoral policies), multilaterality (a large number of participants in the interaction, who at that work at different levels), different phases of interaction, variable interaction dynamics. Holding all these variables in a single framework requires a high level of comparability between the different work instruments, which at that have to provide the optimal quantity of reliable information. The external point of view is hard to be compared with these work instruments due to its exclusiveness and namely because of this remains an external additional.

We again emphasize that from a methodological point of view the IEB is a traditionally used instrument for measuring the performance of a rotating presidency, because it allows the application of a comparative perspective in relation to other presidencies. Meanwhile, the results obtained from IEB cannot achieve the high syntheticity of meaning of a specific numeral result, as is with the other facts about the RPCEU included in the index, but they remain at the level of content analysis and narrative presenting of their specificities. This gives the opportunity for comparing the obtained results in terms of different assessment scales.

The combination of the advantage of the external point of view and the methodological IEB characteristics create enough prerequisites for using the

⁴ It is important to be noted that the term „expertise“ is used with a dual meaning within the whole research. First, a great part of the information on which the integral index is constructed has been obtained through standardized interviews with the Bulgarian participants in the work groups on the respective legislative, non-legislative and political initiatives (dossiers). In these groups, the Bulgarian participants have worked namely in their capacity as experts on the respective sectoral policies. Second, the expertise of the evaluation is guaranteed also by the very strict following of the methodological standards, providing reliability and representativeness, and also a strict methodological control on the procedures leading to the final quantitative result from the integral index application.

results from this instrument as a means for control and verification of the integral index result. In this way, the IEB contribute to enhancing the scientific credibility both of the evaluation itself and of the instrument of its creation.

Developing a questionnaire and selecting the respondents

Through the IEB, the authors team aims at revealing whether there is a prevailing „averaged assessment“ or there has occurred a considerably differentiated picture in terms of content, which hypothetically could express even sharply polarized, contradictory assessments in the external expert evaluation of the Rotating Presidency. This additional information from the external experts could enhance the content density of the assessment obtained from the integral index. Subject of research were the assessments of the external experts on the Bulgarian Presidency, who under the undertaken institutional position to a higher extent could be carriers of valid statements. Of interest are not the individual opinions, but the points of intersection between them, so that there could be revealed the content and the structure of the prevailing opinion on the Rotating Presidency performance. This aggregate opinion consists of two main components⁵:

- evaluation of the RPCEU performance in a specific sectoral policy, supported by a concrete illustrative example, as a control question overcoming the respondent's possible proneness to „politically correct“ speaking or other pre-assumed tendency;
- evaluation of the RPCEU in a comparative perspective, again with the support of an illustrative example.

Namely in relation to these meaningful emphases have been constructed the main questions to the respondents, formulated in a way that supports the establishment of an environment of trust and commitment between the interviewer and the respondent/expert (Appendix 1).

The selection of respondents has been made on the basis of the obtained results about the RPCEU performance in the individual legislative dossiers by the integral index set of instruments. There have been selected an equal number of dossiers, i.e. fields of sectoral policies from three main categories of efficiency – such with a high value of the result, with a medium value and with a low value. Put in other words, the point of reference in the selection hasn't been the rank or the specific institutional position of the respondent, but the policy field in which such should be searched. The table with the names of the legislative dossiers compiled on this basis has been used as a list for searching respondents (Appendix 2).

With a view to providing the maximum diversity of points of view, there has been recommended a broad scope of possible institutional positions of

⁵ The respondents were also given the opportunity, at their own desire, to highlight some meaningful emphasis of their impressions from the work of the Bulgarian RPCEU.

potential respondents: EP – rapporteur for the dossier, a shadow rapporteur from another party family, different from that of the ruling party in Bulgaria; EC – responsible director or a GD director in the respective policy field of the selected dossier; GSC – directors or deputy directors in the portfolio directorate, in accordance with the policy areas⁶.

A brief review of the obtained results

The prevailing general evaluation of the work of the Bulgarian Presidency in a specific sectoral policy is predominantly positive, but it is very hard to be emphasized that this total evaluation is considerably variable – from „satisfactory“ to „very good“. This is very important, rich in content information, the value of which is additionally increased by its structural parameters. As early as when conducting the work on the application of a unique integral index for expert assessment of the Bulgarian RPCEU we ascertained that there are many considerable differences in the efficiency of the work of the numerous Bulgarian experts work groups. In the first place, the differences have been namely sector-based. Accordingly, namely the internal differentiation of the evaluations obtained by interviews in Brussels is a proof that they are based primarily on the specific reality of the work and efficiency in the work groups, and not on general considerations and some „political correctness“. It is also obvious that the total evaluation is conditionally averaged under a value that would be *particularly in the middle* of the possible, not discussed in the terms of a specific type of scale – three-score, four-score, five-score, one hundred-score, but a clearly implied assessment metrics.

Besides, it is important that the abovementioned predominant content grounds of the mentioned evaluations are confirmed by the fact that in most of the cases are given arguments in support of the evaluation. Some of these arguments are concrete examples of successful cooperation. For example, the characteristic evaluations of the Bulgarian Rotating Presidency are of that type:

- „[it] was highly committed to closing the file (the dossier) and undertook a pro-active position in order to achieve a compromise“;
- „it was expected the file to be closed before the Bulgarian Presidency, when the dialogue during the Estonian Presidency failed, the Bulgarian

⁶ Within this list there have been found over 200 potential respondents and at least an initial contact has been established with them. Due to a number of various reasons, the majority from the contacted experts refused to give an interview. There have been planned 20, from which there have been accomplished 17 interviews that cover the three types of values of the result from the work on the dossiers. As there has been expected, the largest number of the responding officials is from the EP, which is an institution often preferred for research - namely because of the relative transparency of its work. The counterpoint is the number of the officials working in the Council formats who have responded to the invitation, which confirms the often made conclusion about the limited transparency and accessibility of/to the work of this institution.

state was surprised, but promptly appointed an expert who could consult us informally. He was highly committed and this turned to be decisive for the successful dialogue“.

Another part (we emphasize that it is about a large part of the arguments for the RPCEU evaluation) are more general impressions – good preliminary preparation, prompt reaction in unforeseen situations, readiness for cooperation and searching for compromises. For example, the Bulgarian Presidency was „wonderfully prepared, committed and actively working“, „I cannot give a concrete example, but I wasn't disappointed in any moment“.

The unconditionally predominant evaluation (with a single exception!)⁷ of the Bulgarian Presidency in a comparative perspective is explicitly positive. Moreover, almost all the respondents have declared to have previous experience in the work with rotating presidencies. This definitiveness or, more precisely, the very strong coherence of the obtained results, however, has been balanced by the relative decrease of evaluation value. If in the above case, when there is discussed the general impression from the work of the Bulgarian RPCEU, this value is in the „good“ category, in comparison with other national presidencies – it falls to predominantly „average“⁸.

There is almost a complete lack of arguments in support of the evaluation, with two exceptions. The one of them, however, puts it under suspicion, rather than supporting it. Most of the respondents who have declared previous experience with other presidencies have answered negatively to the question whether their specific work has been affected by the Bulgarian Presidency. This dominating tendency poses the question about the basic reference framework, in relation to which the respondents evaluate a presidency and to what extent actually their answers carry unilateral and strictly factual content density. The RPCEU exercising of power on the work of the EU institutions can be also interpreted as an indicator for accomplishing success (Vandecasteele, B. and Bossuyt, 2014)⁹.

⁷ Interview with a political advisor from ENVI Committee in charge of the „Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the promotion of the use of energy from renewable sources“.

⁸ A possible explanation for the contradiction between the evaluation and the impressions from the work of the Bulgarian Presidency and of the same but in a comparative perspective, is the presence of preliminary low expectations towards the efficiency of the Bulgarian Presidency, about which witnesses the general tone of the media publications on the topic of the forthcoming at the beginning of 2018 Bulgarian Presidency. Hence, the absolutely logical evaluation construction – as Bulgarian it is high, as European it is average, but exactly as such, it is high because it cannot be said that this is the rule...

⁹ The two authors who make a review and evaluation of the available literature on the RPCEU summarize that four main issues are subject of active academic debate, beyond the theoretical constructivist-rationalist dispute – whether the RPCEU can exert influence at all; what are the definitions of „influence“ and „success“ (often the „influence“ is contrasted with the „success“); what is the definition of „interest“; whether it is possible to have objective evaluation with such causal complexity.

Conclusion

As a result of the so presented results from the interviews with foreign experts, there can be drawn several conclusions. First, in a content perspective, the obtained results closely approximate those that we have obtained through applying the integral index. The external expert evaluation of the Bulgarian Presidency work is predominantly average. This evaluation gives additional credibility to the assessment obtained from the quantity analysis and practically confirms it.

Second, from a methodological point of view this evaluation is valuable due to the advantages of the external, relatively independent expert view. At the same time, it is difficult to be achieved due to logistic reasons, but also mostly due to its dependence from the personal attitude of the approached respondents, because of which representativeness cannot be guaranteed. These disadvantages can have a cumulative effect when they are combined with the limited clarity of a factual unambiguousness, as the grounds for the evaluation inherently contain a subjective moment. The listed specificities unequivocally justify the value of the information obtained in this way, but only as additional to the result of the integral index.

Appendix 1

Questions to foreign experts working at the European institutions based in Brussels

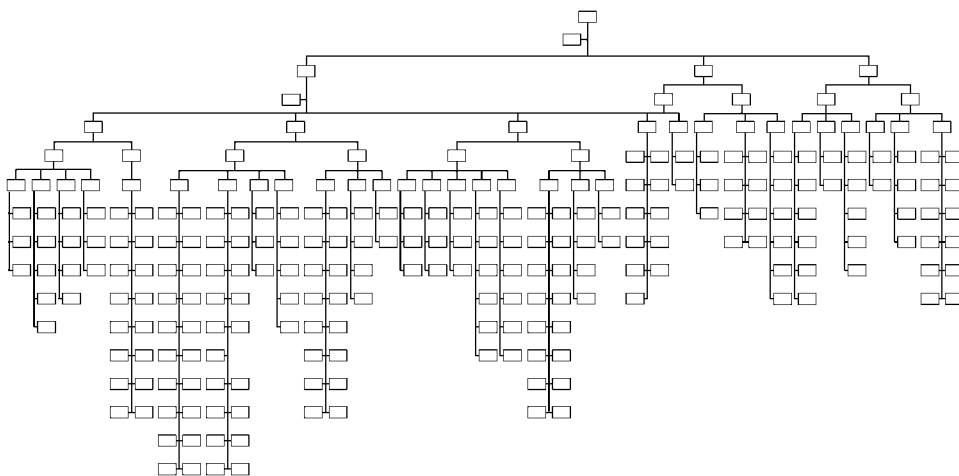
The Bulgarian rotating Presidency of the Council of the EU ended approximately a year ago.

1. Would you recall your work with your Bulgarian partners? On which topics did you have interactions with Bulgarian partners?
2. Who did you interact with the most - with persons in Brussels or in Sofia?
3. What is your overall opinion on the way your Bulgarian colleagues were handling their jobs?
4. Could you please provide a few examples on which your standpoint is based? Do you remember an occasion when you were pleasantly surprised by the work of a Bulgarian colleague? What about an occasion when you were disappointed by something in their work?
5. Do you have experience working with colleagues from other countries who have worked for the rotating Presidency of their countries?
6. From a comparative perspective, did the Bulgarian experts achieved average results, below or above average
7. Do you remember what were the preliminary expectations of the Bulgarian Presidency? In your opinion, what is the ratio between expectations and end results?
8. Had there been any occasions when your work was directly influenced by the work of the Bulgarian government? What happened in these occasions? *(Please give examples)*
9. Is there something you would like to recommend to your Bulgarian colleagues?
10. Is there something else you would like to share with us?

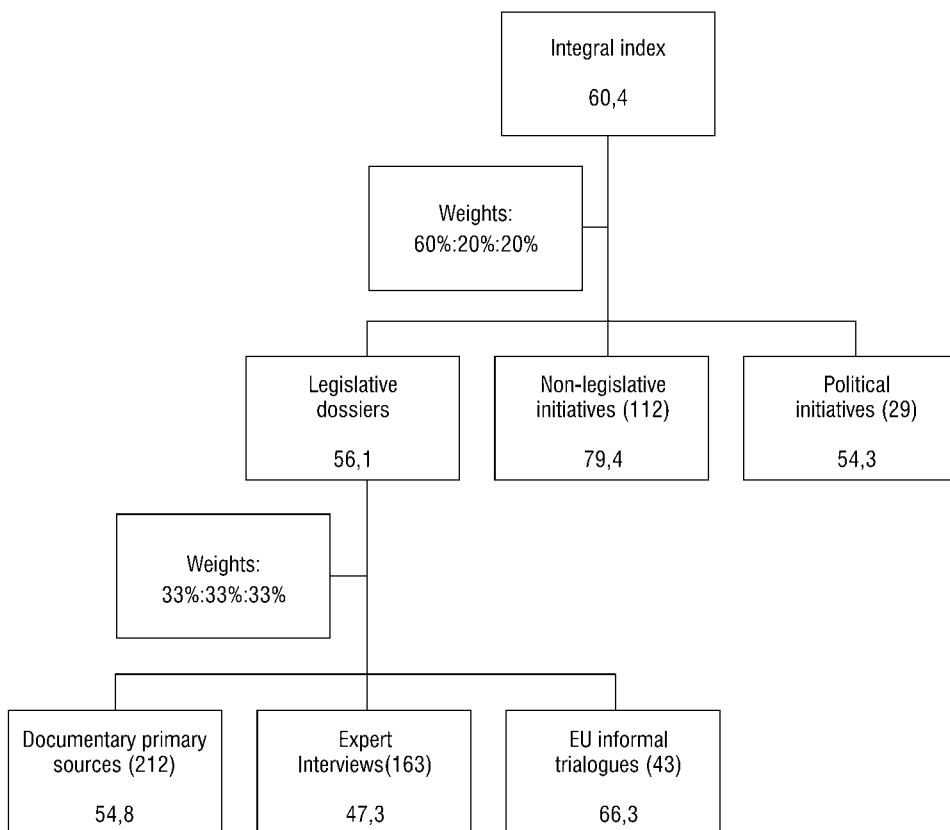
Appendix 2

	High values
2016/0231	Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation № 525/2013
2017/0224	Draft Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union
2016/0409	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending Regulation (EU) № 515/2014 and repealing Regulation (EC) № 1986/2006, Council Decision 2007/533 and Commission Decision 2010/261
2017/0334	Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2017/825 to increase the financial envelope of the Structural Reform Support Programme and adapt its general objective
2016/0389	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on integrated farm statistics and repealing Regulations (EC) № 1166/2008 and (EU) № 1337/2011
2017/0116	Regulation of the European Parliament and of the Council on safeguarding competition in air transport, repealing Regulation (EC) № 868/2004
2017/0063	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market
	Medium values
2018/0061	Regulation of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)
2016/0152	Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) № 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC
2017/0056	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down management, conservation and control measures applicable in the Convention Area of the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO)

2018/0104	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on strengthening the security of identity cards of Union citizens and of residence documents issued to Union citizens and their family members exercising their right of free movement
2017/0230	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) № 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority); Regulation (EU) № 1094/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority); Regulation (EU) № 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority); Regulation (EU) № 345/2013 on European venture capital funds; Regulation (EU) № 346/2013 on European social entrepreneurship funds; Regulation (EU) № 600/2014 on markets in financial instruments; Regulation (EU) 2015/760 on European long-term investment funds; Regulation (EU) 2016/1011 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds; Regulation (EU) 2017/1129 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market
2018/0113	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law
	Low values
2018/0101	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council implementing the safeguard clauses and other mechanisms allowing for the temporary withdrawal of preferences in certain agreements concluded between the European Union and certain third countries
2018/0123	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) № 952/2013 laying down the Union Customs Code (as regards the inclusion of the Italian municipality of Campione d'Italia and the Italian waters of Lake Lugano in the customs territory of the Union)
2017/0353	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration)
2018/0111	Directive on the re-use of public sector information
2016/0382	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)



***Complete scheme of the integral index
for expert assessment of the Bulgarian RPCEU work***



Scheme of the integral index, the general indices and sub-indices

СЛЕДВАЩИТЕ СЕДЕМ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

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

София, 2020 г.

ISBN: ISBN 978-954-8702-52-2

MINERVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА



9 789548 702522