

Доклади от третата съвместната докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Новата ПЕРСПЕКТИВА на ЕС - приоритети и политики



Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

София, 2018 г.

Доклади от третата съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“, катедра „Политология“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

Новата перспектива на Европейския съюз - приоритети и политики

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2018

Научна редакция:

доц. д-рн Калоян Симеонов

гл. ас. д-р Гергана Рагойкова

Съдържание

Преговор	5
Раздел първи. НОВИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ИКОНОМИКА И ФИНАНСИ	7
Ролята на съвременните търговски споразумения за развитието на Общата търговска политика на Европейския съюз <i>Роксана Трифонова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	<i>9</i>
Ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане <i>Емилия Маринчева, катедра „Европеистика“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	<i>17</i>
Кризата на турската лира – нови перспективи за сътрудничество с Европейския съюз <i>Гюлер Ахмедова, катедра „Политология“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“</i>	<i>32</i>
Раздел втори. НОВИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ИНОВАЦИИ, СИГУРНОСТ, РАЗШИРЯВАНЕ	41
Solidarity in the European Energy Policy: An Analysis of the ‘Clean Energy for all Europeans’ Package <i>Ivan Petar Yovchev, Political Science Department, Faculty of Philosophy, Sofia University ‘St. Kliment Ohridski’</i>	<i>43</i>
Създаване на общоевропейски хъб за подкрепа на иновационната активност в Общността <i>Антоан Шотаров, специалност „Политическа икономия“, Университет за национално и световно стопанство</i>	<i>53</i>

Разширяване правомощията на Европейската прокуратура
с цел борбата с трансграничния тероризъм:
степен на ефективност

*Десислава Иванова, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, Софийски университет
„Св. Климент Охридски“ 66*

Предизвикателствата пред Европейския съюз
и Западните Балкани: членството на Хърватия

*Лилия Маркова, факултет „Международна икономика и политика“,
Университет за национално и световно стопанство 77*

Раздел трети.

**НОВИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ –
СВОБОДА НА СЛОВОТО, ДЕЗИНФОРМАЦИЯ, ПОПУЛИЗЪМ 89**

Първите стъпки към борбата с дезинформацията онлайн като
пример за формиране на стратегии и приоритети в ЕС

*Мария Юркова, катедра „Европеистика“,
Философски факултет, Софийски университет
„Св. Климент Охридски“ 91*

Свободата на словото и интелектуалната собственост. Някои
проблеми, свързани с предложената нова директива относно
авторското право и цифровия единен пазар

*Симона Велева, Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 102*

Защитата на личните данни като инструмент на ЕС
за регулиране на дигиталните технологии

*Йорданка Иванова, Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 112*

Ефектът на Източноевропейския популизъм
върху бъдещето на Европейския съюз. Случаят Орбан.

*Теодора Йовчева, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“ 123*

Раздел четвърти.

**ДИСКУСИЯ НА „ОТВОРЕНОТО ПРОСТРАНСТВО“
резултати от обсъждането по време
на докторантската конференция 133**

Преговор

В ръцете си държите сборника с научните доклади от Третата съвместната докторантска конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Участие в събитието взеха и докторанти от Юридическия факултет на Софийски университет и Университета за национално и световно стопанство.

Конференцията се организирана със съдействието и подкрепата на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.

*Темата на конференцията **„Новата перспектива на Европейския съюз – приоритети и политики“** се превърна в много добра платформа за оживена дискусия за основните предизвикателства, пред които е изправено обоевропейското обединение. Докторантите представиха задълбочени анализи по ключови за европейския дневен ред теми, като икономическата и финансова политика, иновациите, политиката на сигурност, перспективите пред бъдещото разширяване и не на последно място – необходимостта от адекватни мерки и единен европейски глас в борбата с популизма, крайния национализъм, дезинформацията онлайн и фалшивите новини.*

Докторантите показаха, че притежават необходимата експертиза да коментират тези сложни теми от дневния ред на ЕС и да предлагат възможни бъдещи решения на актуалните въпроси. Представянето на докладите беше съчетано с активна дискусия на „отвореното пространство“, в която се включиха студенти и преподаватели. Те допълнително обогатиха обсъжданията, като коментираха съвместно сложни и многоаспектни въпроси, свързани с необходимостта от подобряването на комуникирането на европейските теми сред гражданското общество.

Бележки и препоръки по текстовете на докторантите предоставиха проф. д-р Нели Огнянова, доц. д-р Калоян Симеонов, доц. д-р Борис Попиванов и гл. ас. д-р Гергана Радойкова. В общаването на резултатите от дискусията на отвореното пространство участваха студенти от Клуба на политолога и Магистърска програма „Европейска интеграция и дипломация на ЕС“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Пожелаваме Ви приятно четене!

раздел ПЪРВИ

**НОВИТЕ
ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД
ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ**

**ИКОНОМИКА И
ФИНАНСИ**

Ролята на съвременните търговски споразумения за развитието на Общата търговска политика на Европейския съюз

Роксана Трифонова

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

Abstract

This report aims to present the author's thesis on the contemporary trade agreements role for the development of the European Union trade policy. For this reason, the text is constructed in three key points. The first one briefly discusses the main characteristics of the European Union's trade policy - regulation, changes following the Lisbon's Treaty entry into force and instruments. Emphasis is put on the Union's position on the global trade stage.

The second part is a brief review of the ongoing trade negotiations and free trade agreements over the past years. The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between EU and Canada and the Economic Partnership agreement between EU and Japan are a subject of more detailed overview.

The report's conclusion examines the positive and negative effects for the trade policy connected with the ongoing trade negotiations and free trade agreements. Undoubtedly, they have a very important place in the EU's trade policy. They are useful instrument for spreading the Union's policies and values outside its territory. From a strategic point of view, they represent a clear mechanism for strengthening both the EU role on the external markets and its influence in the World Trade Organization.

Въведение

Един от важните въпроси на международната икономическа теория и практика е този за международната търговия. Тя е своеобразен инструмент, с който дадена държава е способна да повиши производителността, ефективността и конкурентоспособността на своята икономика. Всяка страна в определена степен провежда политика в об-

ластта на международната търговия, за да стимулира процеса на превръщане на сравнителните си предимства в реални икономически изгоди. Глобализирането на световната търговска система през последните десетилетия води до непрекъснат процес на трансформиране на съдържанието на търговските политики на отделните държави и общности. Тези тенденции неминуемо оказват роля и върху общата търговска политика (ОТП) на Европейския съюз (ЕС).

Характерно за ОТП е, че разширяването на нейния обхват е обвързано с процеса на задълбочаване на интеграцията на държавите членки, доказателствата за което могат да бъдат открити в учредителните договори и техните изменения. От създаването на ЕИО през 1958 г. до Договора от Лисабон, 2009 г., се преминава през редица стъпки: от общи мита при търговията със стоки, единен експортно-импортен режим и митническа територия, през единни защитни мерки при вноса и износа, обхващане на търговия с услуги, въпроси, свързани със защитата на интелектуалната собственост и единни условия за достъп до пазара, екологични и социални аспекти на ОТП, въпроси, свързани с инвестициите, наднационалност при вземането на решения от институциите на ЕС. Безспорно по-задълбочената интеграция води до по-ефективна и обхватна единна търговска политика, което от своя страна благоприятства за утвърждаването на Съюза като ключов икономически и политически участник с нарастващи регионални и глобални интереси и отговорности.

С този доклад се цели да бъде представена авторската теза относно ролята на съвременните търговски споразумения за развитието на общата търговска политика на ЕС. Поради тази причина изложението на разработката е обособено в три ключови точки.

Първата разглежда накратко общите характеристики на външно-търговска политика на Европейския съюз – регламентиране, промени, настъпили след влизането в сила на Лисабонския договор, и инструменти. Акцент се поставя върху позицията на Съюза на световната търговска сцена.

В рамките на втората точка се разглеждат сключените търговски споразумения през последните 5 години, включително и стартиралите преговори, които все още не са приключили. Обект на по-обстоятелствен преглед са Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между ЕС и Канада и Споразумението за икономическо партньорство между ЕС и Япония.

В последната заключителна част от доклада са разгледани положителните и отрицателните последици за общата търговска политика, възникнали в резултат на сключените споразумения. Представени са перспективи и предизвикателства във външнотърговските отношения между Европейския съюз и неговите ключови партньори.

Обща търговска политика на Европейския съюз

Общата търговска политика влиза в обхвата на изключителните компетенции (чл. 3 ДФЕС) на Съюза. Това означава, че само ЕС може да приема законодателни актове в областта на търговията и да сключва международни търговски споразумения с трети страни. Инструментите, с които борава ОТП, са: общата митническа тарифа, нетарифните ограничения - квоти, доброволни ограничения на износа, антидъмпингови мерки, стимулиране и контрол на износа, регулиране на търговските бариери и други. Основните институции, които отговарят за прилагането на тази политика, са Европейската комисия и Съветът. След решение на Съвета, ЕК е упълномощена да води търговски преговори, консултирайки се със специален комитет, назначен от Съвета за тази цел. Споразуменията се сключват от Съвета, но в определени случаи се налага и одобрението на Европейския парламент. ЕК е юридически задължена да защитава търговските интереси на Съюза, тя е отговорна за осъществяването на ОТП. Съветът от своя страна наблюдава действията на ЕК и взема решенията в сферата на ОТП. Този институционален баланс е от ключово значение, защото на практика именно институциите на ЕС определят и променят общата митническа тарифа, сключват търговските и митническите споразумения, уеднаквяват мерките за либерализация на търговията с трети страни, разработват експортната политика и вземат мерки за търговска защита, за да попречат на нелоялната търговска практика.

Общата търговска политика на Съюза може да бъде разгледана през призмата на три основни взаимоотношения нива – глобално, регионално и двустранно¹. Глобалното е израз на целите и принципите на Съюза, свързани с неговите основополагащи интереси. То се проявява най-вече с ролята на ЕС в Световната търговска организация (СТО). Регионалното ниво представлява развитието на търговско-икономическите отношения на ЕС с групи държави, обединени в регионални търговски организации, а двустранното – търговските връзки на ЕС с водещи търговски сили. Съюзът се стреми към водеща роля в Световната търговска организация, като в допълнение на това поддържа отношения с много широк кръг партньори, предимно чрез споразумения за свободна търговия. Като действа единно на световната сцена, вместо с множество отделни търговски стратегии, ЕС заема силна позиция в областта на световната търговия.

Споразумения за свободна търговия

ЕС развива търговските си отношения с трети държави под формата на търговски споразумения, чрез които се създават по-добри

¹ Хаджиниколов, Д. (2008). „Европейският съюз като глобална търговска сила. Албатрос“, София

търговски възможности и се преодоляват редица пречки, благодарение на привилегироваността до пазарите на съответните страни. Поради своя характер тези споразумения представляват възприети изключения от основния принцип на Световната търговска организация, че всички търговски партньори следва да се ползват от еднакво третиране. Целите на тези споразумения са:

- отваряне на нови пазари за стоки и услуги и повишаване на възможностите за инвестиции;
- поевтиняване и ускоряване на търговията, от една страна, чрез намаляване на митата и бюрокрацията, и от друга – чрез улесняване на митническото освобождаване и определянето на съвместими технически и хигиенни стандарти;
- стимулиране на конкуренцията чрез създаване на ясни правила за правата върху интелектуална собственост и обществените поръчки;
- подкрепа за устойчивото развитие чрез насърчаване на сътрудничеството по социални и екологични въпроси.²

През последните двадесет години Европейският съюз води активна политика за договаряне на важни споразумения за свободна търговия (ССТ) както с отделни държави, така и с различни регионални групи. Поради големия брой партньори, обемът и обхватът на споразуменията варират в зависимост от амбициите и интересите на страната или групата страни, с които ЕС води преговори. Например споразуменията за свободна търговия с бързо развиващите се икономики и развитите страни са основани на икономически принципи и предвиждат като цяло реципрочност и отваряне на пазарите. Споразуменията за икономическо партньорство с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн от своя страна обаче съчетават целите на търговията с целите за развитие. Поради тази причина споразуменията съдържат не само график за тарифните намаления за отделни продукти, но обхващат различни сектори и теми, сред които и тези за интелектуалната собственост и обществените поръчки. Европейската комисия групира ССТ по следния начин^{3,4}:

- ССТ „от ново поколение“ – договорени след 2006 г. след съобщение на Комисията за започване на преговори по всеобхватни ССТ с

² Европейска комисия (2016). Политиките на Европейския съюз: Търговия. Служба за публикации на Европейския съюз. Люксембург.

³ European Commission. (2018). Overview of FTA and other trade negotiations

⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на споразуменията за свободна търговия 1.01.2016 г. - 31.12.2016 г. (Брюксел, 9.11.2017 г. COM(2017) 654 final)

избрани трети държави. Към тази категория принадлежат ССТ с Южна Корея, с Колумбия и Перу и с Централна Америка.

- Задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия (ЗВЗСТ) – имат два основни пункта: постепенно и реципрочно отваряне на пазара и широкообхватно регулаторно сближаване със законодателството на ЕС в областите, свързани с търговията. Целта е, от една страна, създаването на подходящ климат за търговия и инвестиции и от друга – стимулиране на икономическото реструктуриране, модернизиране и диверсифициране на икономиките на съответните държави партньори. Към тях се числят споразуменията с Украйна, Република Молдова и Грузия.
- Споразумения за икономическо партньорство (СИП) – в тях са включени както класическите търговски разпоредби, така и ангажменти за устойчивото развитие. Те обхващат 28 държави от Карибите, Тихоокеанския басейн и субрегиона на Източна и Южна Африка; Камерун в Централна Африка; групата от Южноафриканската общност за развитие; Гана и Кот д'Ивоар в Западна Африка;
- ССТ „от първо поколение“ – обикновено обхващат само търговията със стоки, като на по-късен етап се добавя към тяхното приложено поле и селскостопанските продукти. Към тях се числят ССТ с Исландия, Норвегия и Швейцария; Митническият съюз с Турция; ССТ с Фарьорските острови, Мексико, Чили и Южна Африка; ССТ със средиземноморските партньори на ЕС като част от споразуменията за асоцииране, сключени с тях през 90-те години на XX век.

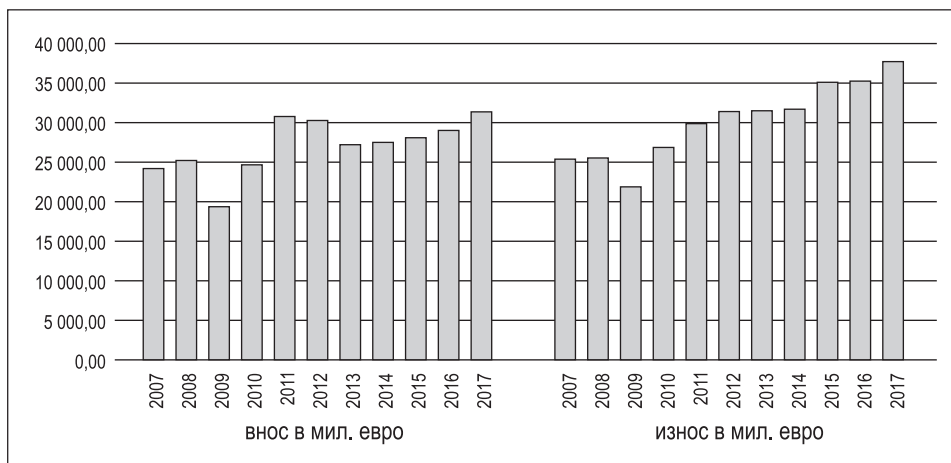
От изложеното е видно, че Съюзът е сключил редица споразумения за свободна търговия, които са с различно приложно поле и обхват. Независимо от това тяхната цел е една и съща, а именно – разширяване на търговските потоци, разпространение на ценностите на ЕС и утвърждаване на неговата глобална роля.

На 21.09.2018 г. временно влиза в сила **Всеобхватното икономическо и търговско споразумение** (познато още и като СЕТА) между Европейския съюз и Канада. Включените в него разпоредби обхващат търговия със стоки и услуги, защита на интелектуалната собственост, обществени поръчки, правила за произход, защита на инвестициите, разрешаване на спорове, институционални разпоредби и други. Бъдещите ползи от него се изразяват в следното:

- Икономии в годишен размер от 590 милиона евро за европейските предприятия. Това е сумата, която се плаща под формата на мита върху стоките за износ за Канада. На практика СЕТА премахва митата за 98 % от продуктите, с които ЕС търгува с Канада.

- Широк достъп за европейските дружества до възлагането на обществени поръчки както на федерално равнище, така и на провинциално и общинско равнище.
- Намаляване на бюрократичните разходи при износа за Канада, чрез избягване на дублиращите се изисквания за изпитване на продуктите, дългите митнически процедури и скъпоструващите правни разноски.
- Подобрен достъп до канадския пазар за важни европейски селскостопански експортни продукти: сирене, вино и спиртни напитки, плодове и зеленчуци, както и преработени продукти.
- Признаване на професионалните квалификации.
- Улеснени процедури по мобилност.

Положителните последици от СЕТА могат да бъдат изведени още от периода на водене на преговорите за сключване на споразумението. Те се изразяват в пропорционално нарастване на вноса и износа между ЕС и Канада в периода между 2007 - 2017 година, видно от Графика № 1.

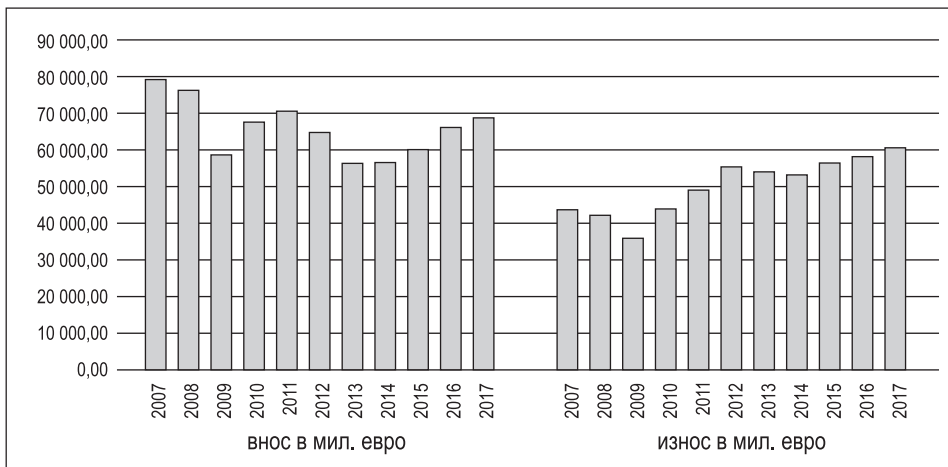


Графика № 1. Внос и износ между ЕС и Канада за периода 2007 - 2017 година⁵

На 18.07.2018 г. бе подписано друго ключово **споразумение за икономическо сътрудничество между Съюза и Япония**. С него ще бъде създадена зона за свободна търговия, обхващаща около 600 милиона души. За европейските износители ще се отворят вратите към японския пазар, като се премахнат голяма част от възлизашите на един милиард евро мита. Цели се значително повишаване на износа за Япония. Към

⁵ Източник: Eurostat, International trade by main players in the world.

момента вносът от азиатската страна има сериозен превес над износа, видно от Графика № 2. Причина за търговския дефицит на ЕС с Япония са както високите мита за селскостопанските стоки, така и ограниченият пазар за услуги и затвореността на някои сектори за външни инвестиции.



Графика № 2. Внос и износ между ЕС и Япония за периода 2007-2017 година⁶

Очаква се споразумението да отвори и пазара на услуги, най-вече в областта на финансите, електронната търговия и превозите. То ще осигури закрила в Япония на над 200 висококачествени европейски селскостопански стоки, носители на т.нар. географски означения, както и на избрани японски географски означения в ЕС.

Заклучение

Безспорно споразуменията за свободна търговия заемат ключово място в общата търговска политика на Европейския съюз. Те са своеобразен инструмент за утвърждаване на политиките и ценностите на Съюза извън неговата територия. От стратегическа гледна точка представляват умел механизъм за утвърждаване ролята на ЕС на външните пазари и постепенно засилване на неговото влияние в Световната търговска организация. Положителните ефекти от тези споразумения се изразяват в значително увеличаване на износа на ЕС, отваряне на нови пазари за обществени поръчки и услуги, създаване на прозрачен външнотърговски режим и предсказуема икономическа среда и не на

⁵ Източник: Eurostat, International trade by main players in the world.

последно място – либерализиране на световната търговия. Въпреки редицата ползи съществуват и определени рискове, сред които:

- заплахата за местните производства поради задълженията за либерализиране на достъпа до националните пазари на стоки и услуги;
- упражняване на натиск върху националните и местните власти от страна на международните корпорации чрез т. нар. арбитражни комисии;
- утвърждаване позициите на мултинационалните компании, което може да доведе до потискане на местните малки и средни предприятия;
- вследствие на неизбежните промени в производствената, търговската и социалната структура поради либерализацията на търговията може да се стигне до нарастване на безработицата и намаляване на ръста на заплатите спрямо производителността.

През следващите години ще бъдем свидетели на положителните и отрицателните последици от вече сключените споразумения за свободна търговия с ключови партньори. Към настоящия момент европейските институции демонстрират силна воля за създаване и укрепване на търговско-икономическите връзки на Съюза с различни региони и интеграционни групировки в света чрез различни договорености. Независимо от използваните инструменти целта остава една и съща – ЕС да реализира своите глобални цели в областта на търговията.

Библиография:

1. Европейска комисия. (2016), *Търговската политика на ЕС*. Служба за публикации на Европейския съюз. Люксембург.
2. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на споразуменията за свободна търговия 1 януари 2016 г. - 31 декември 2016 г. (Брюксел, 9.11.2017 г. COM(2017) 654 final).
3. Хаджиниколов, Д. (2016), „Европейска икономика“, Издателски комплекс - УНСС, София.
4. Хаджиниколов, Д. (2008), „Европейският съюз като глобална сила“, Албатрос, София.
5. Шикова. И., (2011), „Политики на Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София.
6. Eurostat official website, Date, Trade in goods, International trade by main players in the world
7. Riezman. R., (2013), 'International Trade Agreements and Political Economy'. *The Tricontinental Series on Global Economics Issues* Vol. 3. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане

Емилия Маринчева

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

Abstract

At a time of intensified debate in the European Union on the challenges and opportunities facing the EU, the issue of the Union's role in tax policy remains substantial and up-to-date. The interconnected cross-border problems such as tax non-compliance, money laundering and corruption objectively call for cooperation between Member States within the European Union and between the EU and other leading world economies. In the recent years, the European Union has made a significant progress in enhancing tax transparency and cooperation between Member States' tax authorities and has taken many initiatives to combat tax evasion more effectively.

One of the advantages of the internal market in the European Union is that citizens and businesses in the EU have the freedom to work and invest across national borders. However, since direct taxation is not harmonized within the EU, this freedom may mean that some taxpayers are able to avoid taxation in their country of residence. In this connection the European Union adopted in 2014 Directive 2014/107/EU on the mandatory automatic exchange of information in the field of taxation.

The report explores the growing role of the European Union in preventing direct taxation non-compliance – a process that is increasingly necessary and justified in the context of globalization and as part of the EU's responsibility for tax and financial transparency. It is considered that the automatic exchange of data has the potential to propose a solution to some of the issues of tax evasion and avoidance at regional and global level, which leads to a logical strengthening of the measures of the European Union in this sphere. The priority of the topic is also related to the supposed effect and scope of the automatic exchange of information as it is expected to expand its significance in preventing tax evasion as well as its geographical boundaries by increasing the number of participating jurisdictions.

1. Въведение

Ако в началото на съществуването на Европейския съюз неговата роля е свързана с постигане на мир на континента, то сега тя трудно може да бъде формулирана еднозначно. Задачата на Европейския съюз през XXI век е свързана и с проблемите, произтичащи от неговите собствени успехи.¹ Премахването на ограниченията във вътрешния пазар не само улеснява създаването и развитието на спазващи правните норми стопански субекти в Европейския съюз, но може също да доведе до увеличаване на възможностите за данъчни измами.²

2. Актуалност на темата

В момент на засилен дебат в Европейския съюз по повод предизвикателствата и възможностите пред ЕС през следващото десетилетие, темата за ролята на Съюза в областта на данъчната политика остава съществена и актуална.³ Едно от предимствата на вътрешния пазар в Европейския съюз е, че гражданите и предприятията в ЕС имат свободата да работят и инвестират отвъд националните граници. Но тъй като прякото данъчно облагане не е хармонизирано в рамките на ЕС, тази свобода може да означава, че някои данъкоплатци успяват да избегнат данъчно облагане в страната на тяхното пребиваване, а финансовата система в ЕС може да се окаже удобен инструмент за укриване на данъчни задължения, което от своя страна предполага активното ангажиране на ЕС с превенция.

Значимостта на темата на настоящия доклад е свързана с мястото на Европейския съюз като международна организация без аналог (*suí generis*) в правното и политическото регулиране на съвременните международни отношения. Множеството взаимосвързани трансгранични проблеми, които се проявяват във все по-задълбочаващи се връзки между нестабилността на държавите, от една страна, и данъчните злоупотреби, прането на пари и проявите на корупция – от друга, обективно налагат търсенето и приемането на сътрудничество между държавите членки в рамките на Европейския съюз и на ЕС с останалите водещи световни икономики. Актуалността на темата се обуславя и от факта, че предоставянето на финансова информация със средствата

¹ Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, София, УИ „Св. Климент Охридски“, с. 323.

² Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, Страсбург, 5.2.2013 COM (2013) 45 final 2013/0025 (COD).

³ Европейска комисия (2017), „Бяла книга за бъдещето на Европа: Размисли и сценарии за развитието на ЕС-27 до 2025 г.“, COM(2017) 2025, Брюксел, 1 март 2017 г., с. 18, 20, 21, 23, 24, 29.

на автоматичния обмен между участващите юрисдикции постепенно се превръща в действаща регулативна рамка на глобално ниво.

В настоящия доклад ще бъде направен опит да се аргументира основната теза, според която нарастването на ролята на Европейския съюз в областта на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели чрез засилване на общите мерки на държавите членки е от ключово значение за превенцията на международното избягване на данъци. В изследването ще бъде използван сравнителноправен, системно-функционален и исторически анализ.

През последните години Европейският съюз постигна значителен напредък в засилването на прозрачността в данъчната област и укрепването на сътрудничеството между данъчните органи на държавите членки. ЕС предприе в тази връзка множество инициативи за по-ефективна борба с укриването на данъци, изпирането на пари и корупцията.⁴ Цели се рамката на прозрачността да бъде допълнително укрепена на европейско и международно ниво.⁵

През 2014 година Европейският съюз прие директива по отношение на задължителния автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане, като държавите членки прилагат вътрешните закони, подзаконов и административни разпоредби, въвеждащи нормите на директивата от 1 януари 2016 година.⁶ Директива 2014/107/ЕС е част от мерките за данъчна и финансова прозрачност на Европейския съюз, като чрез нея се регламентира особен вид административно сътрудничество между държавите членки. Те предоставят системно (веднъж годишно) финансова информация, включително такава, представляваща банкова тайна, в областта на данъчното облагане. Процесът включва подаване на информация за финансовите сметки на лицата, които са местни за данъчни цели, на другите държави членки, съответно от финансовите институции към местната данъчна администрация и от нея към другите държави в Европейския съюз. Тези данни се обменят без отправено искане и на предварително определени интервали от време като специфична форма на контрол и превенция с оглед на нарастващите през последните години транс-

⁴ В Съобщение за медиите на Европейската комисия относно влизането в сила на по-строги правила (Директива (ЕС) 2015/849) на ЕС за борба с изпирането на пари, укриването на данъци и финансирането на тероризма от 26 юни 2017 г. се обявява, че Комисията на Юнкер издига борбата с укриването на данъци, изпирането на пари и финансирането на тероризма като един от своите приоритети.

⁵ Съобщение за печата от 06 декември 2016 година на Съвета на ЕС: „Данъчно облагане: Съветът прие директива за достъпа до информация за действителната собственост“.

⁶ Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане е обнародвана в OJ L 359, 16.12.2014, р. 1-29.

гранични случаи на различни данъчни измами и изпиране на пари, както в рамките на ЕС, така и в световен мащаб. Предоставянето на данни за финансови сметки между държавите - членки на ЕС, се реализира за първи път през 2017 година.

3. Общ контекст на данъчното облагане в ЕС

За да се изясни ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели, следва да се разгледат общият контекст на данъчното облагане в ЕС и предпоставките за възприемането на разглеждания обмен на данни като обща мярка за превенция на данъчните измами.

Правомощието на държавите - членки на ЕС, да облагат местните си лица за данъчни цели е свързано с техния суверенитет, като в данъчната област те са предоставили само ограничена компетентност на Европейския съюз. Това произтича и от важните функции, които данъците имат като инструмент за набиране на финансови ресурси за изпълнение на държавните политики в здравеопазването, образованието, науката, културата, социалната сфера, демографията, екологията, отбраната, сигурността и т.н.; за преразпределение на доходи между социалните групи и намаляване на неравенството в доходите на населението чрез различни стимули, освобождаване от данъци или чрез структурата на данъчната скала; изпълнявайки първата и втората функция, те са важно средство за стимулиране на вътрешното и външното търсене, а чрез тях – за постигане на по-висок икономически растеж и ускоряване на стопанското развитие. Поради горните функции данъците стават важен интеграционен инструмент от гледна точка на част от страните, включително България, за постепенно достигане на по-развитите икономически държави членки.

Настоящите системи на данъчното облагане в държавите - членки на Европейския съюз, са формирани при взаимодействието на множество социални, културни, икономически, политическо-конституционални и юридически фактори. Данъците освен това пряко засягат функционирането на данъкоплатците, тяхната покупателна способност, представляват разходи от гледна точка на предприемачите и по този начин имат значително въздействие върху растежа на брутния вътрешен продукт на съответната държава.

Развитието на данъчното законодателство на ЕС е насочено към ефективното функциониране на единния пазар, поради което хармонизирането на косвеното данъчно облагане е развито в по-голяма степен в сравнение с прякото данъчно облагане. Съгласно Договора за функционирането на ЕС данъчните мерки трябва да бъдат приети еднородно от държавите членки в Съвета на ЕС въз основа на предложение на

Европейската комисия, като Европейският парламент има правото да бъде консултиран.⁷ Държавите членки определят данъчните ставки на съответните данъци, които се прилагат на територията им, но по отношение на косвените данъци са длъжни да ги съобразяват с минималните проценти, определени в европейската нормативна рамка, и да изграждат такава данъчна система, която да не нарушава четирите основни свободи.⁸ Ролята на Европейския съюз е да наблюдава националните правила за данъчно облагане, които следва да бъдат в съответствие с определени политики на ЕС – за насърчаване на икономическия растеж и създаване на работни места; за осигуряване на свободното движение на стоки, услуги и капитали в ЕС (в рамките на единния пазар); за гарантиране, че предприятията в една държава членка нямат несправедливо предимство пред конкурентите си в друга страна и че данъците не водят до дискриминация спрямо потребителите, работещите или предприятията от други страни от Европейския съюз.⁹

В противовес на хармонизацията стои въпросът за т.нар. данъчна конкуренция, изразяваща се в съперничество между отделни държави за привличане на данъчна база, които придобива през последните години все по-голяма актуалност. Данъчната конкуренция е значим съвременен проблем поради процеса на глобализация на производството, пазарите и инвестиционната дейност, нарастващата мобилност на капитали и разширяването на ЕС. Тя е в контраст с идеята на Европейския съюз за уеднаквена данъчна политика и предизвиква дебат за бъдещото доизграждане и развитие на общия вътрешен пазар.¹⁰

В контекста на темата за автоматичен обмен на финансова информация в Европейския съюз, хармонизирането на данъчното законодателство може да бъде постигнато по два начина¹¹: пряка форма на хармонизиране на данъчното законодателство се използва тогава, когато се определят минималните данъчни ставки. Европейският съюз, например, изисква налагане на данък върху добавената стойност (ДДС) с данъчна ставка най-малко 15 на сто. Вторият начин е имплицитно (косвено) хармонизиране и той се прилага тогава, когато правителствата събират финансова информация от инвеститорите нерези-

⁷ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОJ C 326, 26.10.2012, р. 47-390, като разпоредбите, които касаят данъчната политика, се съдържат в чл. 110 - 113; 114 - 118; 45 - 66; 191 - 192; 107 - 109; 326 - 334 от ДФЕС.

⁸ В България се поддържат едни от най-ниските равнища на данъчните ставки в сферата на прякото и косвеното данъчно облагане в Европейския съюз.

⁹ https://europa.eu/european-union/topics/taxation_bg.

¹⁰ Димова, К., „Фискалната политика в Европейския съюз - между хармонизацията и конкуренцията“, Деведесет години Икономически университет - Варна.

¹¹ Mitchel, D, J. (2004), *'The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization'*.

генти и обменят тази информация с чужди правителства. Тази система за обмен на информация има тенденция да бъде едностранна, тъй като движението на работна ръка и капитали като цяло е в посока от държави с високи данъци към такива с по-ниски. В рамките на тази непряка форма на данъчна хармонизация данъкоплатците не са в състояние да се възползват от по-добрата данъчна политика в други държави.¹²

За определени данъци, като данъка върху добавената стойност или данъците върху горивата, тютюневите изделия и алкохолните напитки (акцизите), всички държави членки са се съгласили да хармонизират в известна степен своите правила и да определят минимални ставки, за да не се нарушава конкуренцията във вътрешния пазар на Европейския съюз. По отношение на други данъци като корпоративните и подоходните данъци основната роля на ЕС е да следи за спазването на определени принципи, например тези за негискриминация и свободно движение.¹³

Европейският съюз също така не определя как държавите изразходват своите данъчни приходи, но за да се гарантира стабилността на еврозоната, държавите членки се опитват тясно да координират своите икономически политики, включително въз основа на препоръки на Комисията, като някои от тези препоръки се отнасят до националните данъчни политики с цел те да станат по-справедливи, по-ефективни и по-благоприятни за растежа.¹⁴

Въпреки че данъчното облагане на физическите лица и предприятията е отговорност предимно на държавите от Европейския съюз, съгласно правилата на ЕС то не трябва да поражда пречки за мобилността във вътрешния пазар на ЕС. Повечето държави от ЕС са сключили помежду си спогодби за избягване на двойното данъчно облагане, но в някои случаи тези спогодби не обхващат всички трансгранични хипотези, не се прилагат ефективно на практика, а данъкоплатците са изправени пред сложни административни формалности.¹⁵

Процесът на европейската данъчна хармонизация предполага прилагане на мерки за постигане на прозрачност между държавите - членки на ЕС, в областта на данъчната политика с цел ограничаване на данъчните измами и гарантиране на по-голяма справедливост в целия Европейски съюз¹⁶. Общият подход за справяне с данъчните злоупотреби на

¹² Mitchel, D, J. (2004), *'The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization'*.

¹³ https://europa.eu/european-union/topics/taxation_bg.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Европейска комисия (2016), *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци*, COM (2016) 451 final.

равнището на Европейския съюз е от съществено значение, а автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели е част от мерките за сътрудничество. Конкретните предпоставки за приемане на законодателството на Европейския съюз в областта на автоматичния обмен на данни са разгледани в следващите параграфи.

4. Предпоставки за автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели в Европейския съюз

В Европейския съюз са забранени всички ограничения върху движението на капитали и плащанията между държавите членки и между държавите членки и трети страни. Свободното движение на капитали в рамките на Европейския съюз се развива постепенно, като през 50-те години на миналия век, в началото на интеграционния процес, се либерализират дългосрочните капитали и капиталите, които са били най-тясно свързани с изграждането на общия пазар. Съществуването на ограничения се е налагало предимно поради факта, че движението на капитали е много тясно свързано както с валутната, така и с икономическата политика на държавите членки, а тези политики от своя страна са в основата на националния суверенитет.¹⁷

След приемането на Бялата книга за завършването на вътрешния пазар в Европейската общност от 1985 година и след вземането на решението за създаване на Икономически и паричен съюз става немислимо запазването на съществуващите бариери. Общата забрана за ограничения и пълното либерализиране на движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни се въвежда в началото на 90-те години на XX век. Постава се началото на създаването на Икономическия и паричен съюз, като свободното движение на капитали е и едно от основните условия за неговото изграждане.¹⁸

Свободното движение на капитали в Европейския съюз обаче е свързано и с прехвърляне на инвестиции в държави членки, които не налагат данъчно облагане при източника, като някои данъкоплатци едновременно не отчитат изцяло или изобщо не отчитат приходите си от чуждестранни източници в съответната държава, където са местни лица за данъчни цели. Постепенно се достига до разбирането за необходимостта от сътрудничество между държавите членки с оглед предотвратяване на укриването на данъци при трансграничните финансови инвестиции.

¹⁷ Георгиева, Е., Симеонов, К. (2008), „Европейска интеграция“, София, Византия.

¹⁸ Ibid.

Въвеждането на еврото като единна европейска валута също насърчава европейците да инвестират капитал в други държави от еврозоната поради липсата на валутен риск. Закономерностите на единния европейски банков и капиталов пазар водят до необходимостта правителствата на ЕС да си сътрудничат за облагане на нарастващия размер на трансграничните доходи от спестявания.

Възможностите на държавите членки да определят правилно данъчните основи са намалени и от процеса на всеобхватна глобализация и нарастваща мобилност на данъкоплатците и по-точно на техните активи и капитал в рамките на Европейския съюз, но и в юрисдикции с преференциален данъчен режим. Различията в националните системи за данъчно облагане са предпоставка за определени образувания, най-вече мултинационални компании, да избегнат данъци чрез практики на агресивно данъчно планиране, които пряко засягат вътрешния пазар. Съвременният свят се характеризира с нарастващ обем на търговията и на потоците на капитал при използването на нови технологии за извършването на финансови операции.

Всички тези фактори водят до избягване и укриване на данъци в значителни размери, което е сериозна заплаха за функционирането на вътрешния пазар. Волята на държавите членки за по-голяма прозрачност по отношение на доходите на техните местни лица в други юрисдикции неминуемо е свързана и с намаляването на данъчните приходи във връзка със световната финансова криза след 2008 година, като глобалните финансови и икономически системи се стремят да се възстановят от нейните последици.¹⁹

Един от отговорите на международно равнище на задълбочаващите се тенденции на трансграничност на избягването на данъци е налагането на FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)²⁰ модела на Съединените американски щати за обмен на информация за финансови сметки, който е основен стимул за въвеждане на автоматичен обмен на данни в Европейския съюз. Разпоредбите FATCA, които са приети през 2010 г. като част от Вътрешния приходен кодекс на САЩ, са инкорпорирани в мрежа от споразумения, като се сключват както между държавни, така и споразумения между правителството на САЩ и конкретни финансови институции.

Глобален стандарт за автоматичен обмен е инициран от G20²¹ и разработен от Организацията за икономическо сътрудничество и

¹⁹ Blundell-Wignall, A., Atkinson, P. & Hoon Lee, S. (2008). *'The Current Financial Crisis: Causes and Policy Issues'* OECD, www.oecd.org/finance/financial-markets/41942872.pdf.

²⁰ Акт за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ.

²¹ G-20 е група от 19 държави с най-големи икономики в света и Европейския съюз, които произвеждат 90 % от световния брутен национален продукт.

развитие (ОИСР). Стандартът по същество изисква финансовите институции в целия свят да въведат необходимата система за идентифициране на техните клиенти и да докладват информация за сметките на чуждестранни физически и юридически лица (включително тръстове и фондации) към местната данъчна администрация, която на годишна база следва да подава информацията на държавите, където титулярите на сметки са местни лица за данъчни цели.

На 9 юли 2014 г. ОИСР публикува пълната версия на Стандарта за автоматичен обмен на информация за финансови сметки в областта на данъчното облагане.²² През септември същата година цялостният пакет за световния стандарт е одобрен от министрите на финансите и от управителите на централните банки на държавите от Г-20. На 29 октомври 2014 г. 51 държави подписват Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, с което на базата на Спогодбата за административно сътрудничество по данъчни въпроси на ОИСР се активира автоматичният обмен на финансова информация. Към настоящия момент общо над 100 юрисдикции са се ангажирали да предоставят информация в рамките на Глобалния стандарт на ОИСР и над 85 държави са подписали Многостранното споразумение, като група от тях, включително България, реално обменят за първи път данни през 2017 година.²³

5. Историческо развитие на автоматичния обмен на информация в ЕС

Когато се проследява историческото развитие на автоматичния обмен, трябва да се отбележи съществената роля, която Европейският съюз изиграва в разработването на инструменти за борба срещу укриването на данъци. Интересен е фактът, че първоначално не е приет проектът на директива на Европейската общност за данъчно облагане на спестявания от 1989 г. (Директивата Scrivener по името на френски министър). Съобщението на Германия, че въз основа на директивата ще задържи 15% от дължимите дивиденди и лихви предизвиква оттегляне на капитали в размер на 43 милиона щатски долара между края на 1988 г. и април 1989 г., поради което мярката е отхвърлена²⁴.

В рамките на данъчния пакет за борба с вредната данъчна конкуренция през 2003 г. Европейският съюз приема нов режим, наречен „Ди-

²² Достъпно на: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.htm>.

²³ <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOL-commitments.pdf>.

²⁴ Walter, I. and Smith, R. (2000), *High Finance in the Euro-zone: Competing in the New European Capital Market*, p. 241. Ed. Pearson Education.

ректива за спестяванията“ (2003/48/ЕО)²⁵. Тя налага задължение на всяка държава - членка на ЕС, да подава автоматично информация за лихвени плащания, които нейните местни лица за данъчни цели изплащат на местни лица на други държави от Европейския съюз. Чрез директивата за спестяванията Европейският съюз въвежда ефективно автоматичен обмен на данъчни цели за преодоляване на съществуващите нарушения на ефективното данъчно облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, като новата регламентация е приложена в ЕС от юли 2005 г. Нормативният документ урежда разпоредби за обмен с автоматични средства на информация по отношение на конкретни приходи (лихви по спестовните сметки).

Обхватът на автоматичния обмен между данъчните власти на държавите - членки на ЕС, е значително разширен в следващите години чрез измененията на Директивата за административното сътрудничество, главно поради влиянието на дейността на ОИСР във връзка с Общия стандарт за подаване на информация.²⁶ Директива 2003/48/ЕО относно доходите от спестявания е отменена след въвеждането на Директива 2014/107/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане. В следващите години Европейският съюз продължава да засилва мерките за прозрачност, свързани с автоматичния обмен, чрез приемането на Директива (ЕС) 2015/2376, която се отнася до предварителните трансгранични данъчни становища и предварителните споразумения за ценообразуване; Директива (ЕС) 2016/881 за многонационалните групи от предприятия; Директива (ЕС) 2016/2258 по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари; Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/99 на Комисията от 22 януари 2018 година по отношение на формуляра и условията за предаването на годишната оценка на ефективността на автоматичния обмен на информация и списъка на статистическите данни; Директива (ЕС) 2018/822 по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, свързана с подлежащите на оповестяване трансгранични договорености.

6. Ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация

Ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели освен в контекста на данъчното облагане в ЕС и през призмата на историческото развитие, може да бъде

²⁵ Директива 2003/48/ЕО на Съвета от 3 юни 2003 г. относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания.

²⁶ Somare and Wöhler, 2015, p. 814.

разгледана и от перспективата на значимостта ѝ за България, както и на регионално и на глобално равнище.

Един от приоритетите на данъчната политика в България е повишаването на събираемостта на данъчните постъпления и намаляване на дела на сенчестата икономика чрез предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане. В този смисъл създаването на правна рамка за обмен на данни за финансови сметки на ниво Европейски съюз и последвалото ѝ въвеждане в националното законодателство чрез измененията в българския Данъчно-осигурителен процесуален кодекс²⁷ ще допринесе за третирането на България като прозрачна данъчна юрисдикция и за по-високата данъчна събираемост по отношение на данъчните задължения на местните лица за данъчни цели на България, които притежават сметки във финансови институции на гържави - членки на ЕС.

На ниво Европейски съюз гържавите членки, включително България, имат интерес от получаването на финансова информация за местните си лица за данъчни цели, както и от налагането на ясни, гетайлни и действащи правила за защита на личните данни и банковата тайна във връзка с международните регулации за автоматичен обмен. Счита се, че автоматичният обмен на информация ще изиграе съществена роля в борбата с укриване на данъчни задължения чрез използване на услугите на финансови институции в офшорни центрове и ще увеличи данъчните приходи на гържавите - членки на ЕС. Европейският съюз също така предвижда механизми за контрол на качеството на предоставяната информация между гържавите членки²⁸, което ще повиши ефективността на обмена на данни в ЕС.

От друга страна, регулациите в областта на превенцията на избягването на данъци налагат ограничения на финансовия сектор, повишават разходите за нормативно съответствие, възпрепятстват осъществяването на печеливши финансови операции и в крайна сметка биха могли да доведат до понижаване на конкурентоспособността на финансовите институции в Европейския съюз, включително на тези в България. Ето защо ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация следва да се търси и по отношение на постигне на баланс между целената данъчна справедливост и необходимостта да се създаде регулаторна среда, която да позволява на гържествата да развият стопанската си дейност, без да понасят

²⁷ Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 94 от 4.12.2015 г.

²⁸ Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/99 на Комисията от 22 януари 2018 година по отношение на формуляра и условията за предаването на годишната оценка на ефективността на автоматичния обмен на информация и списъка на статистическите данни.

прекомерни разходи за постигане на съответствие, като често има противоречие между прозрачност и ефективност.

На глобално ниво автоматичният обмен на информация за данъчни цели ще разширява своето поле на приложение за предотвратяване на избягването на данъци, както и своите географски граници чрез увеличаване на броя на участващите в него юрисдикции. В своята Резолюция от 8 юли 2015 г. относно избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане като предизвикателства за управлението, социалната закрила и развитието в развиващите се държави, Европейският парламент отбеляза, че „Европейският съюз трябва да поеме водеща роля в управлението на международните усилия за борба с данъчните убежища, данъчните измами и избягването на данъци“ и призовава „информацията за действителната собственост на дружества, тръстове и други институции да бъде публично достъпна ... с цел предотвратяване използването на анонимни компании и аналогични юридически лица за изпиране на пари, финансиране на незаконни или терористични дейности, прикриване на самоличността на корумпирани и престъпни лица и скриване ... на печалбата от незаконен трафик и укриване на данъци“.²⁹

Пример за предизвикателствата пред глобалното управление на международното избягване на данъци е, че в контекста на автоматичния обмен държавите от Европейския съюз и САЩ, Канада, Русия, Япония, Бразилия, Индия и Китай се явяват сътрудничащи си данъчни администрации, като едновременно с това са конкуренти за привличане на капитали. Следва да се отбележи и това, че Съединените американски щати получават информация за финансови сметки на американски граждани в рамките на мрежата от FATCA споразуменията, а не чрез Световния стандарт на ОИСР.

Последиците от автоматичния обмен на финансова информация на световната сцена могат да бъдат разгледани и във връзка с териториите с преференциален данъчен режим. Дейностите на офшорните финансови центрове имат негативни икономически, социални и политически последици за другите юрисдикции. Те се считат за заплаха за глобалната финансова система, защото имат „по-голяма свобода на действие за управлението на баланса, предоставена от благоприятни регулаторни рамки, което прави офшорните банки потенциално по-уязвими от неплатежоспособност и от валутния риск“³⁰. Данъчните убежища улесняват изпирането на пари и други незаконни дейности и отслабват възможностите на надзорните органи за регулиране на

²⁹ European Parliament (2017). *Revision of the Fourth Anti-Money-Laundering Directive*.

³⁰ Errico, L., Musalem, A. (1999), 'Offshore banking: an analysis of micro- and macro-prudential issue', Washington: IMF working paper, p. 4.

финансовите системи както на национално, така и на международно ниво.³¹ Участието в Глобалния стандарт за автоматичен обмен представлява възможност за тези територии да бъдат третираны като прозрачни данъчни юрисдикции от страна на Европейския съюз.

7. Заключение

В заключение може да се обобщи, че националните действия за справяне с трансграничното отклонение от данъчно облагане и избягването на данъци са като цяло неефективни. Транснационалният характер на тези парични потоци и незаконните дейности, които те финансират, оправдават волята на държавите - членки на Европейския съюз, за превенция на данъчните злоупотреби в регионален и световен мащаб. Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели има потенциал да предложи решение на част от проблемите, свързани с укриването и избягването на данъци на регионално и глобално ниво, което води до логичното засилване на ролята и мерките на Европейския съюз в тази област.

Библиография

1. Георгиева, Е., К. Симеонов, (2008), „Европейска интеграция“, София: Византия.
2. Ценова, Л. (2015), „Нови правила за автоматичния обмен на финансова информация.“ https://www.researchgate.net/publication/315816259_Novi_pravila_za_avtomatichnia_obmen_na_finansova_informacia_New_Standard_for_Automatic_Exchange_of_Financial_Account_Information.
3. Шикова, И. (2011), „Политики на Европейския съюз“, София: УИ „Св. Климент Охридски“.
4. Avi-Yonah, R. (2007), *‘International Tax as International Law: An Analysis of the International Tax Regime’*, New York: Cambridge University Press.
5. Emmenegger, P. (2015), *‘The Long Arm of Justice: US structural power and international banking’*, Business and Politics, 17(3), 473-493, <http://doi.org/10.1515/bap-2014-0046>.
6. Filipova-Slancheva, A. (2017), *‘Automatic exchange of tax information: initiation, implementation and guidelines in Bulgarian context’* Problems and Perspectives in Management (open-access), 15 (2-3), 509-516. doi:[http://10.21511/ppm.15\(si\).2017.04](http://10.21511/ppm.15(si).2017.04).
7. Belle Antoine, Rose-Marie (2014), *‘Confidentiality in Offshore Financial Law’*, 2 ed. Oxford; New York: Oxford University Press.

³¹ Hampton, M., (1996), *‘The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy’*, Basingstoke: Macmillan., p. 2.

8. Grinberg, I. (2012), *'Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System (Working Draft)'*, SSRN Electronic Journal, <http://doi.org/10.2139/ssrn.1996752>.
9. Johannesen, N., & Zucman, G. (2014), *'The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown'*, *American Economic Journal: Economic Policy*, 65-91, <http://doi.org/10.1257/pol.6.1.65>.
10. Kudrle, R. T. (2014), *'The OECD and the International Tax Regime: Persistence Pays Off, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice'*, 16(3), 201-215, <http://doi.org/10.1080/13876988.2013.834642>.
11. Marino, G. (2017), *'International and European Measures for De-offshoring: Global Ambitions and Local Hypocrisies'*, 45 *Intertax*, Issue 8/9, pp. 527-542.
12. Oberson, X. (2015), *'International Exchange of Information in Tax Matters'*, *Towards Global Transparency*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
13. Panayi, Christiana (2015), *Current Trends on Automatic Exchange of Information*, [#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2692057).
14. Pogge, Th., Mehta, K. eds. (2016), *'Global tax fairness'*, Oxford: Oxford University Press.
15. Seer, R. (2015), *'Overview of Legislation Practices Regarding Exchange of Information between National Tax Administrations in Tax Matters'*, Brussels: European Union.
16. Seer, R. and Gabert, I. (2010), *'Mutual Assistance and Information Exchange'*, EATLP International Tax Series, Vol. 8. Amsterdam.
17. Seer, R. and Gabert, I. (2011), *'European and International Tax Cooperation: Legal Basis, Practice, Burden of Proof, Legal Protection and Requirements'*, *Bulletin for International Taxation*, pp. 88-98.
18. Seer, R. (2013), *'Recent Development in Exchange of Information within the EU for Tax Matters'*, *EC Tax Review*, Vol. 22, pp. 66-77.
19. Walter, I. and Smith, R. (2000), *'High Finance in the Euro-zone: Competing in the New European Capital Market'*, p. 241. Ed. Pearson Education.
20. Zucman, G. (2015), *'The hidden wealth of nations. The scourge of Tax Havens'*, Chicago: The University of Chicago Press.
21. Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, обн. в OJ L 359, 16.12.2014 г.
22. Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията, обн. в OJ L 141, 5.6.2015 г.
23. Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, обн. в OJ L 332, 18.12.2015 г.

24. Директива (ЕС) 2016/881 на Съвета от 25 май 2016 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, обн. в ОJ L 146, 3.6.2016 г.
25. Директива (ЕС) 2016/2258 на Съвета от 6 декември 2016 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари, обн. в ОJ L 342, 16.12.2016 г.
26. Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 94 от 4.12.2015 г.
27. Закон за кредитните институции, обн. в ДВ, бр. 59 от 21 юли 2006 г.
28. Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на САЩ за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект, обн. ДВ, бр. 47 от 2015 г.

Кризата на турската лира – нови перспективи за сътрудничество с Европейския съюз

Гюлер Ахмедова

Категора „Политология“, Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

*Currently, it can be stated that Turkey still maintains strong financial ties with the EU, despite the negotiations **being de facto stalled to date**. The Customs Union between Turkey and the EU has been operating since 1996, with the Union being its most important external trading partner. Another strong partner is the United States, with which relations are currently severely strained. Turkey is entering a severe economic crisis, which has led to a record slump in the lira. Experts share the view that this is mainly due to the particularly not very diplomatic and subtle foreign policy led by President Recep Tayyip Erdogan. Nevertheless, domestically, measures are being taken to boost the economy such as collecting taxes and fees for legalizing all non-regulated buildings; introducing the option of the paid compulsory military service to and attended for 21 days; appealing to the citizens to exchange their currency for Turkish lira; stimulating the production and sale of local goods by boycotting foreign brands. The weak side of the Turkish economy is visible through the fact that the country has invested more in construction, than in the production of export goods and equipment. The diplomatic war between Turkey and the United States is becoming an economic one. Certain economic problems are likely to cause both countries to rethink and redefine their foreign-policy co-operation and, as a result, this could lead to Turkey fostering even clearer self-orientation towards cooperation with countries in the region, which in turn will also influence positively the Turkey-EU dialogue.*

След края на Втората световна война страните са убедени, че трябва да намерят мирен начин за решаване на споровете и конфликтите си, тъй като войните носят единствено смърт и тежки финансови загуби за всички. Така възниква идеята за наднационално икономическо сътрудничество.

мическо сътрудничество и се създава Европейската общност за въглища и стомана през 1951 г. от Франция, Западна Германия, Италия, Белгия, Люксембург и Нидерландия. Този съюз през 1957 г. прераства в Европейска икономическа общност (ЕИО) и предвижда обединяване на търговските пазари и обща търговска политика, както и единни външни мита.

След края на Студената война и разрушаването на двуполусния модел започва процесът на глобализация, в чиято основа е икономическото сътрудничество. Европейският съюз, наследник на ЕИО и Евроатом, обединява различните народи, запазвайки отделните култури, традиции и езици и същевременно създавайки наднационални структури, които интегрират в политическо и икономическо отношение страните.

Икономическите отношения между Турция и ЕС

Икономическата обвързаност между Турция и тогавашната Европейска икономическа общност гатуира от подписването на Анкарския договор през 1963 г., в чиято основа е създаването на митнически съюз за задълбочаване на отношенията. Договорът от 1996 г., за срок от 22 години, е определен тогава като последната стъпка към членство в Общността.

Съгласно политиката за присъединяване на ЕС, Турция получава предприсъединителна финансова помощ за извършване на политически, икономически, правни и гр. реформи. В периода 1964 - 1994 година са получени близо 1 млрд евро. В периода 1996 - 1999 г. Турция получава 755,3 млн. евро.

През 1999 г. се създава Митническият съюз и Турция получава статут на кандидат-членка, а през 2005 г. при първия мандат на Партията за справедливост и развитие¹ започват реалните преговори. С Митническият съюз² Турция се ангажира да приеме и прилага Общата митническа тарифа (ОМТ) на ЕС за повечето промишлени продукти и промишлени компоненти на преработени селскостопански продукти. По отношение на трети страни, извън ЕС, Турция ще прилага сходни политики, освен това ще гарантира свободната конкуренция, с условия, близки до тези в ЕС.

От 2002 г. на власт идва Партията за справедливост и развитие на Реджеп Тайип Ердоган и страната започва да бележи значителен икономически ръст и напредък в поставените от ЕС условия за присъединяване.

¹ На турски език: Adalet ve Kalkinma Partisi, AKP

² През 2015 г. започват дискусии за модернизиране на митническият съюз.

По данни на Министерството по Европейските въпроси на Турция³ през 2002 г. са получени 126 млн. евро, 144 млн. евро – през 2003 г., 250 млн. евро – през 2004 г., 300 млн. евро – през 2005 г., 500 млн. евро – през 2006 г. В периода 2007 - 2017 г. политиката за финансова помощ започва да се нарича инструмент за предприсъединителна помощ⁴ и Турция получава около 4,5 милиарда евро. (табл. 1)

**Таблица №1. Финансова помощ,
която Турция получава в периода 2007 - 2013 г.**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
497,2 млн. евро	538,7 млн. евро	566,4 млн. евро	653,7 млн. евро	779,9 млн. евро	856,3 млн. евро	903,0 млн. евро

През март 2016 г. се подписва Споразумението за сирийските бежанци. То гласи, че за всеки един мигрант, който се опитва да достигне гръцките острови или бъде заловен на европейска територия и бъде върнат в Турция съгласно международните норми, в компенсация Европа ще приеме законно по един мигрант от Турция. По това споразумение Турция получава 3 милиарда евро за подобряване стандарта на живот, за здравеопазване, образование и др. на бежанците, като до края на 2018 г. са предвидени още 3 милиарда евро.

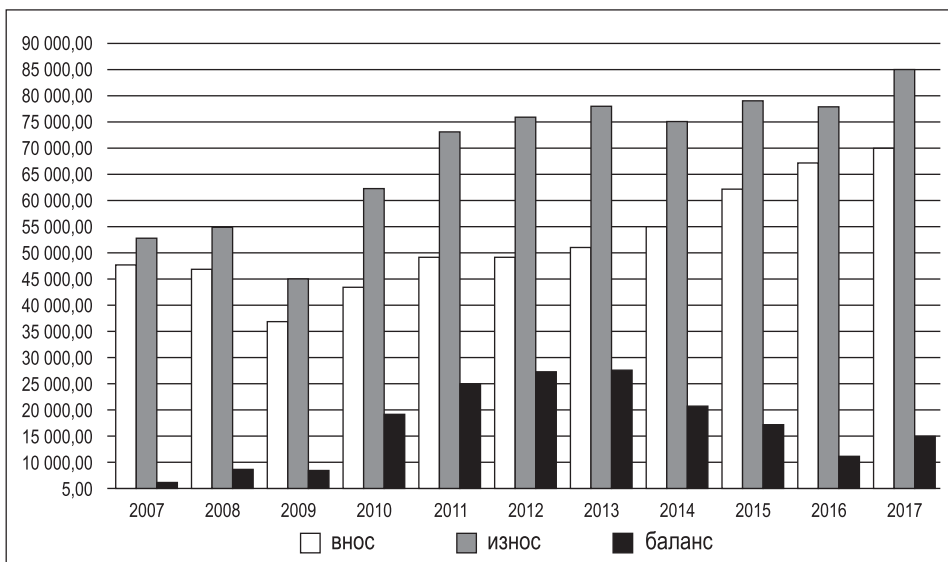
Лятото на 2016 г. се оказва ключов момент за по-нататъшните отношения между Турция и Европейския съюз. На 15 юли 2016 г. има опит за преврат, с което започва процесът на промяна на политическата система в страната, белязан от обявяване на извънредно положение и съсредоточаване на цялата власт в ръцете на президента. Турция обвинява организацията ФЕТО⁵ за преврата, а неговият ръководител живее в САЩ. Отказът на САЩ да екстрадира Фетулах Гюлен създава сериозно напрежение в билатералните отношения.

Последвалият период на арести сред военни, журналисти, представители на съдебната система, на интелигенцията и др. засяга негативно всички сфери на живота, поради икономическите и социалните сътресения, докато Европа призовава да се спазват правата на човека. Диалогът за отмяна на визите за турски граждани се измества от дневния ред поради упрека на Европа за неспазване на демократичните принципи и опасността от бежанска вълна. Фактът, че страната все още се бори с тероризма също оказва негативен ефект върху отмяната на визите.

³ <https://www.ab.gov.tr/5.html>

⁴ Instrument for Pre-accession Assistance - IPA

⁵ Терористична Организация Фетулах (пр. тур.ез. Fethullahçı Terör Örgütü)



Графика №1. Търговски отношения в евро между Турция и ЕС в периода 2007 - 2017 г.⁶

С бяло е отбелязан вносът, със сиво - износът, а с черно - балансът.

През 2017 г. продължават динамичните отношения между Турция и Европа. По отношение на външната политика Турция поддържа строг тон. В резултат, на турски министри са отказвани официални визити в европейски държави, тъй като на чужда територия агитират за положителен вот на референдума в Турция относно разширяване правомощията на президента и преминаване към президентска република. Референдумът от април 2017 г. има положителен изход и след предсрочните избори през юни 2018 г. Турция се превръща в президентска република. Още месец след референдума започват законовите изменения и Ердоган отново става председател на ПСР, бидейки едновременно президент на републиката.

През лятото на 2017 година Европейският парламент излиза с резолюция, с която призовава за прекратяване на преговорите между Турция и ЕС, ако продължат конституционните промени в Турция. На Турция се препоръчва да подобри билатералните отношения със страните членки.

Въпросът за националната сигурност на Турция засяга и Европейския съюз поради икономическата им колаборация и опасността от бежанска вълна, която е на границата със Съюза. Турция обаче има интерес да поддържа добрия тон и да подобри условията на Митническия съюз, именно защото ЕС е най-големият ѝ търговски партньор, следван от

⁶ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf (30.10.2018, 23:36)

Китай, Русия и САЩ (вж. табл.2). За ЕС пък Турция е четвъртият ѝ най-голям търговски партньор. В периода 2008 - 2016 г. 66.3% от чуждите инвестиции в Турция са от страна на ЕС.

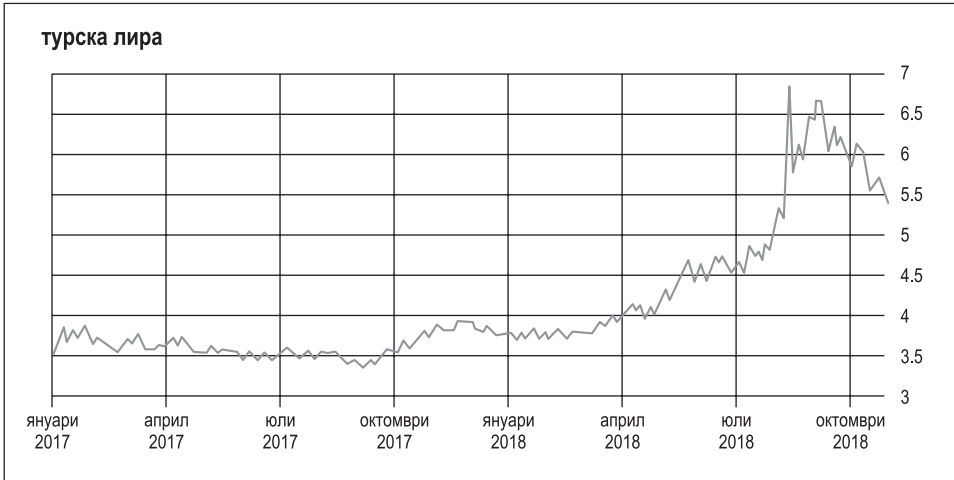
Таблица N:2. Основните търговски партньори на Турция по отношение на внос и износ на стоки

внос			износ			общо		
партньори	стойн. млн.	% свят	партньори	стойн. млн.	% свят	партньори	стойн. млн.	% свят
св. мащаб	206,957	100	св. мащаб	138,992	100	св. мащаб	345,950	100
ЕС-28	75,427	36,4	ЕС-28	65,435	47,1	ЕС-28	140,862	40,7
Китай	20,688	10	ОАЕ	8,130	5,8	Китай	23,287	6,7
Русия	17,274	8,3	Ирак	8,016	5,8	Русия	19,695	5,7
САЩ	10,574	5,1	САЩ	7,661	5,5	САЩ	18,235	5,3
Иран	6,632	3,2	Израел	3,016	2,2	ОАЕ	13,040	3,8
Швейцария	6,111	3,0	Иран	2,885	2,1	Иран	9,517	2,8
Ю. Корея	5,850	2,8	Китай	2,599	1,9	Ирак	9,368	2,7
Индия	5,503	2,7	Русия	2,421	1,7	Швейцария	6,901	2,0
ОАЕ	4,910	2,4	Саудит.Арабия	2,421	1,7	Ю. Корея	6,367	1,8
Япония	3,790	1,8	Египет	2,090	1,5	Индия	6,174	1,8

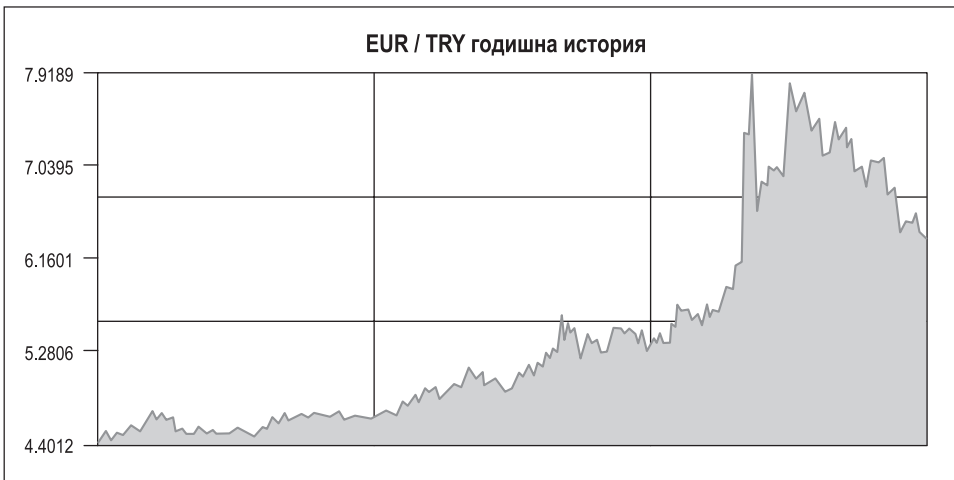
Дипломатическата криза Турция - САЩ

През 2017 г. започват да се забелязват първите колебливи стойности на турската лира спрямо долара и еврото. Редица експерти посочват, че причината се дължи на дипломатическата криза, свързана със задържането на американския пастор Андрю Брънсън от края на 2016 г., обвинен за връзка с гюленистите, и излежаващият в Америка присъда турски banker Хакан Атилла, осъден за нарушаване на наложеното ембарго върху Иран. След като Турция не се съгласява на размяна на задържаните и вместо да освободи американския гражданин, го изпраща в домашен арест, САЩ налагат санкции на министрите на външните работи и на правосъдието на Турция и отказват продажбата на самолетите F-35 под предлог, че се създава заплаха за сигурност на НАТО. Турция и САЩ прекратяват взаимното издаване на визи

на 8 октомври 2017 г., като визовата криза е преодолена на 28 декември 2017 г. С оглед на напрежнатия диалог между Турция и САЩ се бележат рекордни стойности на долара спрямо лирата. (вж. графика №2, №3). Въпреки това расте износът – за първите 7 месеца на 2018 г. са натрупани 96.3 млрд. долара.



Графика №2. Стойностите на долара спрямо лирата за периода между януари 2017 и октомври 2018.⁷



Графика №3. Стойности на еврото спрямо лирата за периода 2017- 2018 г.⁸

⁷ <https://tradingeconomics.com/turkey/currency> (01.11.2018; 14:06)

⁸ <https://www.exchangerates.org.uk/EUR-TRY-exchange-rate-history.html> (01.11.2018 г. 14:15)

Обезценяването на турската лира продължава и през 2018 г., достигайки до рекордни стойности спрямо долара и еврото. Това създава тежка икономическа реалност за бизнеса в Турция и за политическите партии. В началото на 2018 г. Турция извършва сериозни военни операции в Сирия, продължава да организира срещи на високо равнище с Русия и Арабския свят, което допълнително изостря отношенията с Америка.

През 2018 г. финансовите министри на ЕС решават да спрат 105 млн. евро от предприсъединителната финансова помощ за Турция – тази санкция за първи път се налага на кандидат-членка.

Неочаквано управляващата партия назначава предсрочни парламентарни и президентски избори за юни 2018 г., като с тях влиза в сила и президентската система. Всеобщо е мнението, че предсрочните избори са продиктувани от настъпващата криза и спада на лирата, с което ПСР биха могли да загубят мнозинството си.

Инициирани са различни социални антикризисни кампании сред турското общество. Дадена е възможност за платена военна служба за 21 дни. Средствата са предвидени да залегнат в бюджета на военното министерство. По медиите се разпространяват различни информационни клипове за поощряване на търговията с местни стоки. Бизнесът поема самоинициатива и намалява цените на стоките, за да стимулира продажбите в местна валута. Тече широка медийна кампания за узаконяване на незаконните постройки чрез изплащане на натрупаните данъци. Дава се субсидия на всички туристически агенции, които повеждат чуждестранни туристи в Турция. Спадът на лирата през 2018 г. води голяма вълна от туристи и пътуващи с търговска цел. В пограничните градове близо до българската граница препоръчват на търговците да научат български език, а в някои дни от седмицата търговските обекти работят с удължено работно време дори и след полунощ. Министърът на финансите и хазната Албайрак намалява ДДС върху автомобили, бяла техника, жилища и др. Към октомври 2018 г. инфлацията в Турция надминава 30%, като лирата губи почти 40% спрямо стойността си към долара. На 95-ата годишнина от създаването на Републиката Реджеп Тайип Ердоган официално открива най-голямото летище в света, което ще привлече нови инвестиции в страната, ще увеличи пътничекото и ще превърне Истанбул в предпочитана дестинация, през която да се извършват далечни полети, намалявайки значително времето за извършването им.

Заключение

Кризата на турската лира настъпва бавно и очаквано през последните години, като в последните месеци започва да се обезценява главоломно и се нарежда до аржентинското песо и венецуелския боливар.

Това създава нови предизвикателства пред управляващата партия. Партията за справедливост и развитие идва на власт, преодолявайки икономическата криза в началото на новото хилядолетие, отбелязва огромен икономически напредък в първия си мандат на управление и с това довежда до началото на активните преговори с ЕС. Именно на тези победи Ердоган дължи политическия си капитал. В момента обаче икономическата нестабилност е главната заплаха за установения политически ред в страната. Освен с инфлацията, правителството трябва да води и успешна политика по отношение на тероризма и бежанския въпрос и да увери ЕС, че няма заплаха за нейните граници. Вземат се различни мерки за подобряване на условията и за спасяване на бизнеса, като самите представители на бизнеса инициират разнообразни кампании, с които да не ограничат платежоспособността на потребителите.

От друга страна, обаче, конфронтиращата се със САЩ Турция все повече ще се нуждае от смекчен диалог с ЕС – основният ѝ търговски партньор. Това може да създаде условия за подновяване на темпа на преговорите за членство в ЕС и за нормализиране на вътрешнополитическата обстановка по отношение на спазването на правата на човека и свободата на словото, ограничени след юли 2016. Турция и ЕС си съдействат активно по въпросите на миграцията, сигурността и борбата с тероризма. Случаят с Турция е предизвикателство и за механизмите на ЕС, с които може да се бори със силната икономика на САЩ.

Библиография

1. Ateş D. (2011), *Ekonomik kriz uluslararası ilişkiler ve küreselleşmenin geleceği*, Doğuş Üniversitesi dergisi, Türkiye, 12 (1) 2011, 1-16
2. Hoffmann, C., *Turkey's homemade currency crisis has truly global implications*, 2018, The Conversation
3. Genç, R., *The Future of EU-Turkish tourism relations under the shade of Brexit*, Acta Universitatis Danubius, 2018, vol 14, no 5,
4. Zito, E., *La Turchia e l'Unione europea un percorso lungo 10 anni*, 9.12.2014, Sapienza Università di Roma

Уеб сайтове:

1. Европейска комисия - преприсъединителна помощ за Турция II - <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>
2. Европейска комисия - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4468_bg.htm
3. НТВ, Турция - <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/dolar-ne-kadar-28-aralik-2017-dolar-fiyatlari>

4. Берат Албайрак: Сривът на турската лира е замислен в чужбина - <http://econ.bg/>
5. Износът на Турция - <https://money.bg/economics/vapreki-nevolite-na-ikonomikata-iznosat-na-turtsiya-pokori-nov-vrah.html>
6. Медианул, България - Споразумението Турция-ЕС - <https://www.mediapool.bg/sporazumenieto-es-turtsiya>
7. BBC - <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-45141721>
8. Медия Айдынлък - Икономическата криза и работниците - <https://www.aydinlik.com.tr/ekonomik-kriz-ve-isciler>
9. Медия Газете Дувар - <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2018/06/05/10-soruda-2018-ekonomik-krizi/>
10. Министерство по европейските въпроси на Турция - Turkey-EU relations. Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs - https://www.ab.gov.tr/turkey-eu-relations_4_en.html, посетен на 01.10.2018 г.
11. Министерство по европейските въпроси на Турция - <https://www.ab.gov.tr/5.html> посетен на 01.10.2018 г.
12. Министерство по европейските въпроси на Турция - History of Turkey EU relations. Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs. Available at https://www.ab.gov.tr/111_en.html , посетен на 01.10.2018 г.
13. Централна европейска банка - https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-try.en.html, посетен на 01.11.2018 г.
14. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf
15. Ердоган срещу пазарната логика: Ще ескалира ли икономическата криза в Турция? <https://www.bgonair.bg/sutreshen-blok/2018-08-13/erdogan-sreshtu-pazarnata-logika> посетен на 01.10.2018 г.
16. Турската икономика потъва, дали Аллах ще чуе Ердоган? - <https://news.bg/int-politics/turskata-ikonomika-potava-dali-allah-shte-chue-erdogan.html> посетен на 01.10.2018 г.
17. 2018 ЕС - <https://www.dw.com/tr/2018-ab>, посетен на 01.10.2018 г.

раздел ВТОРИ

**НОВИТЕ
ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД
ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ**

**ИНОВАЦИИ, СИГУРНОСТ,
РАЗШИРЯВАНЕ**

Solidarity in the European Energy Policy: An Analysis of the 'Clean Energy for all Europeans' Package

Ivan Petar Yovchev

Political Science Department, Faculty of Philosophy
Sofia University 'St. Kliment Ohridski'

Abstract

In January 2017 South Eastern Europe experienced an energy 'crisis' in the electricity sector due to harsh winter environment and lack of available renewable resources. Although the crisis did not have a severe impact in terms of human life or economic damages, it highlighted the lack of solidarity between member states when it comes to security of supply. This happens in the light of the Energy Union strategy proposed by the European Commission in 2015, which has a specific emphasis on solidarity between member states in the face of energy supply problems.

Based on this, this paper analyses four core legislative proposals which are part of the package Clean Energy for All Europeans: the Electricity Regulation, the Electricity Directive, the Risk-Preparedness Regulation and the Governance Regulation. The goal of the paper is to identify to what extent does solidarity exist in the legislative proposals of the Commission.

The paper is divided in four main parts. In the first part, the topic is introduced. Afterwards, solidarity is conceptualized. Thirdly, the analysis of the proposed legislative acts is carried out. Finally, there is a conclusion and discussion.

Based on content analysis, the conclusion is that the approach taken by the Commission is to urge member states cooperate when it comes to security of supply. This, with the aim of building trust and confidence between them, instead of forcing solidarity in a top-down approach.

Introduction

In January 2017 South Eastern Europe experienced a period of extreme snowfall and unusually low temperatures, which prompted very high electricity con-

sumption. This was coupled with a lack of wind, solar and hydro energy, with the end result being an energy ‘crisis’ in Bulgaria, Romania, Greece and FY-ROM. Although there were no major casualties due to lack of energy both in terms of human life and economic damage, the crisis showed that member states (MS) do not hesitate to close energy borders. Contrary to the option of trying to find a common solution to deal with a common problem. This was evidenced, by how all MS, stopped energy exports to their neighbours at some point in January. This happened even in the case where relief assistance was specifically requested. The request was made by the Bulgarian Transmission System Operator (ESO EAD) for relief assistance to the Romanian TSO (Transelectrica).¹ The request was made on the 8th of January in an effort to keep the Bulgarian electricity system stable. The Romanian government denied assistance, adhering to cross-border trade provisions.²

Although, no internal energy market rules were infringed, this crisis occurred in the context of the Energy Union Strategy, which the European Commission (EC) launched in 2015. One of the main principles on which the abovementioned Energy Union is founded is the solidarity clause, which states that the Energy Union means ‘reducing the dependence on single suppliers and **fully relying on their neighbours** [emphasis added], especially when confronted with energy supply disruptions’.³ Considering this background and the fact that the Commission proposed a new energy package in 2016 it becomes relevant to analyze what measures are being taken at EU level in order to make the solidarity clause reality. Therefore, the research question of this paper is: What are the proposed measures of solidarity in the energy sector in the proposed ‘Clean Energy Package for All Europeans’?

There are three reasons behind this research question. Firstly, there is an already existing analysis of the question of solidarity in the natural gas sector,⁴ but no analysis has been made on the electricity sector. Secondly, the abovementioned package, focuses to a large extent on the electricity sector by including three legislative proposals on electricity market design.⁵ Thirdly, electricity plays a significant role in the Bulgarian energy sector, especially in the

¹ Hassel, A., Stroia, C., Egenhofer, C., Jansen, J. and Behrens, A., (2017), *Improving Cooperation among EU Member States in Handling Electricity Crises: Lessons for the Regulation on risk-preparedness*, CEPS Policy Insights No 2017-25 - Brussels, pp. 4-6 and Egenhofer, C. and Stroia, C., (2017), *Is security of energy supply possible without deeper cross-border market integration?: Lessons from the cold spell in South-Eastern Europe*, CEPS Policy Insights No 2017/45 - Brussels, pp. 2-5.

² Electricity System Operator, (2017), *Electricity consumption record of 7700 MW reports ESO*, Electricity System Operator at WWW < <http://www.eso.bg/?did=52#%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8> >.

³ European Commission, (2015), *Energy Union: secure, sustainable, competitive, affordable energy for every European*, European Commission Press Release Database - Brussels.

⁴ Fleming, R., (2019), *A legal perspective on gas solidarity* Energy Policy (124), pp. 102-110.

⁵ European Commission, (2016), *Clean Energy Package For All Europeans*, European Commission - Brussels, COM(2016) 860 final.

case of small businesses and households. Therefore it is important to investigate whether there are any solidarity mechanisms proposed, which can be used in future ‘energy crises’.

The paper will begin by attempting to conceptualize a definition of solidarity in the energy sector. This will be done based on existing literature. Afterwards, a content analysis will be carried out on four of the proposed legislative proposals, which will have a direct effect in the electricity market design: Electricity Regulation, Electricity Directive, Risk-Preparedness Regulation and Governance Regulation. Finally, it will finish with a section, where the main conclusions are drawn.

Solidarity in the Energy Sector

Conceptualizing solidarity in the context of European integration is not easy. The reason for this is that the Treaties refer to solidarity in different policy areas and different ways, providing little to no guidance on what is meant by the concept.⁶ It might be useful however, to start with the definition of the concept. Accordingly, solidarity is defined as ‘unity or agreement of feeling or action, especially among individuals with a common interest or mutual support within a group’.⁷

When it comes to the EU, there are four different forms of solidarity which are identified in the academic literature. The reason behind this is that the EU represent a multi-level polity, where rights, obligations and other measures can be aimed at different actors ranging from collective actors such as MS to individual actors such as the citizens of the Union. This is evidenced by the Treaties, which aim to promote solidarity at different levels, such as solidarity in international relations vis-a-vis third countries and intergenerational solidarity which is solidarity between different groups within European citizens.⁸

Forms of European Solidarity		
	Horizontal	Vertical
Individual actors	Transnational solidarity	Supranational solidarity
Collective actors	International solidarity	Intergovernmental solidarity

Table 1. Forms of European Solidarity, Source: Knodt, M. and Tews, A., *European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Changes*, in Grimm, A. and Giang, S. (eds.), (2017), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, Springer - Cham, pp. 50.

⁶ The Twelve Member States (1992), *Treaty on European Union*, Maastricht OJ C 326, art. 2, 3, 21, 24, 31, 32 and The Member States (2012), *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Rome, OJ C 326, art. 67, 80, 122, 194, 222.

⁷ Oxford University Press, *Solidarity*, Oxford Dictionaries at WWW < <https://en.oxforddictionaries.com/definition/solidarity> >, visited 28th October 2018.

⁸ *Supra note 5*.

When it comes to the different types of solidarity, four of them can be identified in Union law: transnational solidarity, supranational solidarity, international solidarity and intergovernmental solidarity. In short, transnational solidarity is to be found between individual actors, at horizontal level. It concerns the cases where individuals are solidary to each other based on values which transcend national boundaries. An example of this form of solidarity is to be found in worker's rights movements, where a worker's union in one MS is solidary to the cause of a worker's union in another MS.

Supranational solidarity is also located at the individual level; however it is focused on the idea to create solidarity directly between European citizens by converging the living conditions of all European citizens. It is evidenced mostly through the redistributive policies of the Union and in the form of the rights related to European citizenship.

Intergovernmental solidarity is concerned with the solidarity between collective actors at a horizontal level. In other words, it refers to solidarity between the MS. In a way it is a form of membership solidarity, in cases where collective action is necessary in the face of negative externalities or problems facing the members of the Union, such as disruptions of energy supplies by third countries.

Finally, there is international solidarity, which relates to the solidarity of the collective actors (member states) and the relationship they have with the rest of the world (vertical aspect). It concerns cases of Union solidarity beyond the borders of the EU in international relations. Examples of this form of solidarity can be found in the form of Union humanitarian aid.⁹

For the purposes of this inquiry, it seems that the most applicable form of solidarity is intergovernmental solidarity. The reason for this is that it is related to the collective actors (member states), which are affected by a common problem (energy crisis). Therefore, the analysis must focus on what are the measures of intergovernmental solidarity between MS in the case of energy crises.¹⁰

In short, in order to identify the measures of solidarity in the 'Clean Energy Package for All Europeans', one would have to look for measures which present the form of unity or agreement of action within a group, this group being the MS of the Union, when facing problems or negative externalities.

Solidarity in the Clean Energy Package for All Europeans

In this part of this paper, a content analysis of the proposed measures in the Clean Energy Package for All Europeans will be made. The goal is to examine

⁹ Knodt, M. and Tews, A., *European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Changes*, in Grimm, A. and Giang, S. (eds.), (2017), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, Springer - Cham, pp. 50-53.

¹⁰ *Ibid.*

whether the solidarity principle in which the Energy Union strategy is based, is to be found in the proposed legislative measures. Additionally, the author will investigate whether a more specific definition of solidarity is provided in the texts of the proposed directives and regulations. Moreover, if solidarity is not directly mentioned, it would be relevant to also analyze whether there are measures which are closely related to solidarity, such as measures which aim to foster cooperation in the European energy sector.

Starting with the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (Electricity Directive),¹¹ it appears that solidarity is only mentioned once. The reference to it is in preamble 57, which concerns the unbundling of network operations from supply operations in vertically integrated undertakings. Moreover, it seems that this is not related to intergovernmental solidarity since, the preamble appears to justify the role of the Commission in the certification process of TSOs which are controlled by persons from third countries, outside of the EU.¹² Furthermore, there is no definition of solidarity provided in the definitions of the directive.¹³ Also, there are no measures which directly relate to solidarity or create any sort of obligations to MS or energy sector participants to be solidary to other MS. Although there are several measures which relate to cooperation between actors.

In the General rules applicable to Transmission System Operators, TSOs are obliged to ensure the long-term ability of the system to meet reasonable demand for electricity 'in close cooperation with neighbouring TSOs'. Additionally, they have to adopt a framework for cooperation and coordination between the newly created regional cooperation centres. Lastly for the TSOs, when performing their functions, they have to take into account the functions performed by regional operation centres and cooperate as necessary with neighbouring TSOs.¹⁴

The other reference to cooperation concerns the national regulatory authorities which must cooperate with 'authorities from neighbouring countries, including third countries', while also promoting the development of the competitive, flexible, secure and environmentally sustainable internal market in electricity, as well as the proper development of a functional regional cross-border markets.¹⁵

Altogether, the Electricity Directive does not contain any relevant measures or definitions which are directly related to intergovernmental solidarity in the

¹¹ European Commission, (2016) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity* European Commission - Brussels COM(2016) 864 final/2.

¹² Id. at p. 40.

¹³ Id. at pp. 52-56.

¹⁴ Id. at pp. 84-85.

¹⁵ Id. at pp. 106.

energy sector. The only proposed measures which can be identified are related to cooperation between TSOs and national regulatory authorities.

Continuing with the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity (Electricity Regulation),¹⁶ solidarity itself is not mentioned in the whole text of the proposal, nor it is defined in the given definitions.¹⁷ Again, as in the case of the Electricity Directive, only measures related to intergovernmental cooperation are proposed.

The measures regarding cooperation start with the General rules for the electricity market, where the principles which market actors will have to follow, are defined. Accordingly, they provide that 'market rules shall provide for regional cooperation where effective'.¹⁸ More specifically, ENTSO-E has to adopt a framework for the cooperation and coordination between regional operational centres, as well as adopt common network operation tools in order to ensure the coordination of network operations in normal and emergency conditions.¹⁹

Another proposed cooperation measure is the establishment of regional cooperation centres. These centres will complement the role of national TSOs, by performing duties of regional significance. Among others, their task will be to identify regional crisis scenarios and crisis simulations.²⁰

Overall, in the Electricity Regulation, as in the Electricity Directive, when it comes to intergovernmental solidarity there are no measures presented. No definitions or explanations are given. The focus again is on intergovernmental cooperation.

The third legislative proposal which will be analyzed is the new Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC (Risk Preparedness Regulation),²¹ from the outset it can be said that this regulation is proposed specifically to deal with energy crises, such as the one described in the introduction of this paper. Additionally, the concept of solidarity features heavily in the explanations given in the preamble. Firstly, by stating that a common framework of rules and coordinated procedures are needed in order to guarantee cross-border cooperation in the spirit of solidarity. Thus, the Regulation requires MS to cooperate at a regional level in the spirit of solidarity, while also enhancing trust and confidence across MS and ruling out inappropriate state

¹⁶ European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity*, European Commission - Brussels COM(2016) 861/final 2.

¹⁷ Id. at pp. 37-39.

¹⁸ Id. at p. 40.

¹⁹ Id. at p. 60. ENTSO-E is the European Network of Transmission System Operators for Electricity.

²⁰ Id. at pp. 63-66.

²¹ European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC*, European Commission - Brussels, COM(862) final.

intervention, especially curtailment of cross-border flows. Furthermore, preamble 24 states that in the case of an electricity crisis MS, should assist each other in the spirit of solidarity, based on pre-agreed measures.²² Nonetheless, as in the previous legislative acts, there is no definition of solidarity given.²³

Starting with the General provisions, the Risk Preparedness Regulation states that the subject matter of the regulation is to lay down rules for cooperation between MS in the spirit of solidarity, with the aim of preventing, preparing and handling electricity crises. Specifically, when it comes to risk-preparedness, MS must establish risk-preparedness plans with national measures and regionally coordinated measures. The regionally coordinated measures are to be agreed with the region concerned and include at least a regional crisis manager or team, mechanisms to share information and cooperate within a region and measures to mitigate the impact of the crisis.²⁴ When it comes to managing a crisis situation, the MS shall act together in the spirit of solidarity to prevent and manage electricity crisis situations, moreover where necessary and possible MS shall offer each other assistance to prevent or mitigate crisis situations.²⁵

Summarizing the Risk Preparedness Regulation, it seems that it is clearly based on the idea of solidarity, by including specific forms of information sharing, as well as stating that MS must cooperate together and prepare accordingly, not only at national level, but at a regional level as well. However, when it comes to concrete measure of intergovernmental solidarity, it must be noted that *prima facie* there is a lack of more concrete duties, obligations and rights for solidarity between MS. Again, as in the previous legislative acts, the focus is mainly on cooperation in the spirit of solidarity and not solidarity *per se*.

Finally, the last proposed legislative act is the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union (Governance Regulation).²⁶ Solidarity is again not mentioned in the preamble. Nor it is defined in the definitions of the regulation.²⁷ Again however, there are rules provided on cooperation.

The first relevant proposed provisions on cooperation state that MS shall cooperate at a regional level to meet their objectives set in national energy and climate plans. This includes identifying opportunities for such cooperation.²⁸ Additionally, MS are to report on their progress on regional cooperation when it

²² Id. at pp. 11-12, 15.

²³ Id. at p. 17.

²⁴ Id. at pp.21-22.

²⁵ Id. at p. 23.

²⁶ European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union*, European Commission - Brussels, COM(2016) 759 final/2.

²⁷ Id. at pp. 23-25.

²⁸ Id. at p. 31.

comes to their national objectives for security of supply.²⁹ According to the Governance Regulation, the Commission can issue recommendations to individual MS. These MS are to take the utmost account of recommendation in the spirit of solidarity between MS and Union and MS themselves.³⁰ Finally, the MS are to cooperate and coordinate on all issues relating to the obligations in the proposed regulation.³¹

In summary, the Governance Regulation again does not focus very much on establishing measures related to solidarity. The focus is mainly on cooperation measures.

Conclusion

In conclusion, it seems that none of the four analysed legislative acts focus on intergovernmental solidarity properly. Moreover, there is no clarity given on what solidarity entails. From the 95 definitions given among the four legislative proposals, none of them defines solidarity or refers to it. Secondly, although the spirit of solidarity is mentioned, the content of the measures which are under this objective, seem rather vague at a first look. On this point, there will be a need for a more in-depth evaluation to determine what concrete rights and obligations arise from these references to solidarity.

Lastly, the results of this content analysis show a clear preference for a specific policy path when it comes to security of supply and dealing with energy crises. In line with the literature on the topic, it seems that the approach taken by the Commission, in the case of security of supply through solidarity, is to develop cooperation first. The proposed legislative acts focus clearly on establishing the organizations and obligations for MS and the other energy sector actors to cooperate first. It appears that the idea of the Commission is to force MS to cooperate and coordinate together when it comes to the energy field. Moreover, this is in line with the problems identified, at least in the natural gas sector, where MS do not trust and believe that a solidarity mechanism can work,³² therefore it is clear that the Commission is forcing MS to cooperate first, in order to create trust and confidence. Additionally, this is evidenced by the proposed preamble 6 of the Risk Preparedness Regulation that states that the regulation should also strengthen the internal energy market by enhancing trust and confidence across MS and rule out inappropriate state interventions in crisis situations, in particular avoiding undue curtailment of cross-border flows, as it happened in January 2017 in South Eastern Europe. Therefore, it seems that the Commission has made a policy choice when it comes to security of

²⁹ *Id.* at p. 38.

³⁰ *Id.* at p. 45.

³¹ *Id.* at p.50.

³² *Supra note 4*, p. 110.

supply through solidarity and this policy choice is to take a bottom-up approach to solidarity. By virtue of the proposed legislative acts, firstly MS will have to cooperate in order to build trust and confidence in order to achieve solidarity. This approach runs contrary to the direct imposition of intergovernmental solidarity clauses and obligations in a top-down manner, when it comes to security of supply disruptions.

In conclusion, when it comes to solidarity in the proposed Clean Energy Package for All Europeans, there are occasional references to solidarity, however overall, no specific definitions and explanations to what solidarity is, are given. Additionally, the focus is heavily biased towards cooperation between the different actors. This is in line with the problems identified in the energy sector, where MS do not trust that they can rely to each other in times of energy crises. Consequently, the proposed legislative act present a bottom-up policy choice where MS will be forced to build confidence and trust in each other.

Bibliography

1. Egenhofer, C. and Stroia, C., (2017), *Is security of energy supply possible without deeper cross-border market integration?: Lessons from the cold spell in South-Eastern Europe*, CEPS Policy Insights No 2017/45 - Brussels
2. Electricity System Operator, (2017), *Electricity consumption record of 7700 MW reports ESO*, Electricity System Operator at WWW < <http://www.eso.bg/?did=52#%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8> >
3. European Commission, (2015), *Energy Union: secure, sustainable, competitive, affordable energy for every European*, European Commission Press Release Database - Brussels
4. European Commission, (2016) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity* European Commission - Brussels COM(2016) 864 final/2
5. European Commission, (2016), *Clean Energy Package For All Europeans*, European Commission - Brussels, COM(2016) 860 final
6. European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity*, European Commission - Brussels COM(2016) 861/final 2
7. European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC*, European Commission - Brussels, COM(862) final
8. European Commission, (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union* European Commission - Brussels, COM(2016) 759 final/2
9. Fleming, R., (2019), *A legal perspective on gas solidarity* Energy Policy (124)

10. Hassel, A., Stroia, C., Egenhofer, C., Jansen, J. and Behrens, A., (2017), *Improving Cooperation among EU Member States in Handling Electricity Crises: Lessons for the Regulation on risk-preparedness*, CEPS Policy Insights No 2017-25 - Brussels
11. Knodt, M. and Tews, A., *European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Changes*, in Grimmel, A. and Giang, S. (eds.), (2017), *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*, Springer - Cham
12. Oxford University Press, *Solidarity*, Oxford Dictionaries at WWW < <https://en.oxforddictionaries.com/definition/solidarity> >, visited 28th October 2018.
13. The Member States (2012), *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Rome, OJ C 326
14. The Twelve Member States (1992), *Treaty on European Union*, Maastricht OJ C 326

Създаване на общоевропейски хъб за подкрепа на иновационната активност в общността

Антоан Шотаров

Специалност „Политическа икономия“,
Университет за национално и световно стопанство

Abstract

The competitiveness of a country or community is the key to successful realization and achievement of long-term economical, financial or political goals. In the economic theory the positive link between competitiveness and innovation activity is empirically proven. Rise in the innovation activity of a company or country leads to rise in the competitiveness. That is why the EU must set up a pan-European center to stimulate innovation activity in the EU. Otherwise, the Union will lose its competitiveness compared to China and USA. The main goal of this innovation hub should be to stimulate the innovation in the community by sharing knowledge, resources, know-how, etc.

The statistic data analyzed below in this article shows the negative tendency about EU's competitiveness. The fact that the United Kingdom will soon leave the EU in addition to the statistically proven negative tendency indicates that some real fast and useful measures should be executed. The biggest companies in the world stimulate internal innovation via internal departments or innovation hubs, that is why EU should consider establishing such hub in order to be able to be more competitive. It is very important all EU member states to participate in this hub because otherwise the competitiveness of the Union will continue going down compared to the USA and/or China.

Въведение

Основна характеристика, която определя вероятността дадена компания да остане на пазара, дадена държава да продължи своето положително икономическо развитие и дадена икономическа общност да запази своята геополитическа и икономическа позиция, е конкурен-

мощноспособността. От своя страна, конкурентоспособността е силно зависима от иновационната активност на икономическия обект. Връзката между двата показателя е права, като по-висока иновационна активност, при равни други условия, означава по-висока конкурентоспособност.

Целта на разработката е да се докаже необходимостта от изграждането на общоевропейски хъб за стимулиране на иновационната активност в Европейския съюз (ЕС). Следвайки тази политика, ЕС ще повиши своята конкурентоспособност и ще затвърди своята позиция на световния пазар въпреки негативите, които се очаква да донесе излизането на Обединеното кралство от Съюза.

Кратък анализ на икономическото състояние на Европейския съюз

ЕС функционира като единен пазар, съставен от 28 страни членки (към 2018 г. Обединеното кралство е част от ЕС). Брутният вътрешен продукт (БВП) на Европейския съюз за 2017 г. е в размер на 17,3 трилиона долара – резултатът отрежда второ място на ЕС в света.

Лидер в световен мащаб са САЩ с БВП в размер на 19,4 трилиона долара, а трети са Китай с 12,3 трилиона долара.¹

Таблица 1. БВП на САЩ, Китай и ЕС в американски долари.
(Сумите са в милиони долари)

Държава/ Резултат	1990	2000	2010	2017
САЩ	5 980	10 285	14 964	19 391
ЕС	7 573	8 906	16 987	17 278
КИТАЙ	361	1 211	6 101	12 238

Източник: Авторска таблица по данни на Световната банка²

БВП на ЕС се формира като сбор от БВП на всички страни - членки на Съюза. За 2017 г. БВП на Обединеното кралство е в размер на 2,600 трилиона долара.³

¹ The World Bank, *GDP (current \$US) 1960-2017*, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.

² The World Bank, *GDP (current \$US) 1960-2017*, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.

³ Country Economy. *United Kingdom (UK) GDP - Gross Domestic Product*.

Премахването на БВП на Обединеното кралство от общия БВП на ЕС за 2017 г. води до общ БВП в размер на 14,678 трилиона долара или резултат, изключително близък до този, който САЩ достига още през 2010 г.

Важно е да бъде отбелязан фактът, че БВП на Европейския съюз от 1990 г. до 2017 г. нараства със значително по-бавни темпове от този на САЩ и Китай.

Заедно със САЩ и Китай, ЕС е сред тримата най-големи участници в международната търговия в световен мащаб.

Конкурентоспособност

Според Световния икономически форум, който измерва конкурентоспособността на отделните държави от 1979 г., терминът „конкурентоспособност“ на отделна държава представлява набор от институции, политики и фактори, които определят нивото на продуктивност на отделната държава.⁴

Основен фактор е продуктивността, която заема централно място в повечето актуални теории за конкурентоспособността. Включително икономистът Майкъл Портър дава следното определение: „Единствената значима концепция за конкурентоспособността на национално ниво е продуктивността.“⁵

През последните години се появиха теории, които не поставят продуктивността като основен измерител на конкурентоспособността, а използват като измерител благосъстоянието на населението. В този случай се наблюдава права връзка между продуктивността и благосъстоянието, тъй като при равни други условия увеличаването на производството при конкурентна среда води до нарастване на доходите на населението, следователно и до нарастване на благосъстоянието.

Ключовото значение на конкурентоспособността в икономическата теория се обуславя от извода, че повишаването ѝ води до повишаване на просперитета на нацията и обратното.

Световният икономически форум измерва конкурентоспособността на отделните държави посредством Глобален индекс на конкурентоспособност, който се публикува в годишния отчет на дружеството и обхваща 137 държави. Първият отчет е направен през 1979 г.

⁴ Can, O. (2016), *What is competitiveness?* World Economic Forum.

⁵ Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review.

Таблица 2: Конкуренетоспособност на отделните държави според Глобалния индекс на конкурентоспособност

Класиране	Държава	Глобален индекс на конкурентоспособност
1	Швейцария	5,86
2	САЩ	5,85
3	Сингапур	5,71
4	Нидерландия	5,66
5	Германия	5,65
6	Хонконг	5,53
7	Швеция	5,52
8	Обединеното Кралство	5,51
9	Япония	5,49
10	Финландия	5,49
12	Дания	5,39
18	Австрия	5,25
20	Белгия	5,23
22	Франция	5,18
24	Ирландия	5,16
27	Китай	5,00
34	Испания	4,70
39	Полша	4,59
42	Португалия	4,57
43	Италия	4,54
49	България	4,46
84	Гърция	4,02

Източник: *World Economic Forum*⁶

В таблицата са представени данни за десетте най-високо ранкирани държави в света по този показател, както и за петнадесетте държави от ЕС с най-голям дял от БВП на Съюза (те формират около 94,3% от

⁶ World Economic Forum (2018), *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, p.11.

БВП на ЕС), като е добавена и България, въпреки че тя не е сред тези държави.⁷

Данните затвърждават тенденцията, че силно развитите западно-европейски държави са лидери в световен мащаб по конкурентоспособност, заемайки шест от първите десет места. Важно е да бъде отбелязан фактът, че едва на четвърто място е най-високо ранкираната страна - членка на ЕС, според посочения индекс, докато САЩ се намира на второ, като изостава с 0,01 единица от лидера Швейцария. Китай се класира на 27-мо място, което се обяснява с нетипичната политико-икономическа организация на управление на страната и с екстензивния икономически растеж.

Според представените данни пет от петнадесетте членки на ЕС с най-голям дял в БВП на Съюза се намират между 30-о и 84-то място, като всички те са класирани след Китай.

Страните, класирани на първите 10 места, постигат тези резултати благодарение на тяхната целенасочена политика за стимулиране на иновациите, повишаване производителността на труда, подкрепа на стартиращите компании и други.

Причината за слабото представяне на България може да се търси в недостатъчно високия растеж на БВП (около 3,6% за 2017 г.), намаляването на чуждестранните инвестиции през последните години, недостатъчната подкрепа за стартиращите високотехнологични компании, политическата нестабилност, съмненията от страна на чуждестранните инвеститори за корупция по високите етажи на властта, ниската производителност на труда и др.

Направени са редица проучвания за връзката между конкурентоспособността на отделната нация и благосъстоянието на населението: продуктивност, иновации и конкурентоспособност на малките отворени икономики⁸; стандартът на живот като фактор, определящ конкурентоспособността на страните⁹; възприемане на конкурентоспособността в контекста на устойчивото развитие: аспекти на устойчивата конкурентоспособност¹⁰, като всички проучвания потвърждават правата връзка между двата показателя.

⁷ European Commission, Eurostat, (2017), Share of Member States in EU GDP.

⁸ Bradford University School of Management, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, Department of Economics, University College Cork (2011), *Productivity, Innovation and Competitiveness in Small Open Economies*.

⁹ Madzik, P., Pitekova, J., Dankova, A. (2015), *Standard of Living as a Factor of Countries' Competitiveness*.

¹⁰ Balkyte, A., Tvaronavičiene, M. (2010), *Perception of competitiveness in the context of sustainable development: Facets of „sustainable competitiveness“*.

Иновационна активност

Основен измерител в световен мащаб на иновационната активност на дадена страна е Глобалният иновационен индекс (GII).

Индексът обхваща многоизмерните аспекти на иновациите и предоставя инструменти, които могат да подпомогнат приспособяването на различни политики за насърчаване дългосрочния растеж на производството, подобряване производителността и увеличаването на заетостта.

Глобалният иновационен индекс помага да се създаде система, в която иновационните фактори непрекъснато се следят и оценяват посредством богата база данни с подробни показатели за икономиките – през 2017 г. обхващаща 127 икономики, представляващи 92,5% от световното население и 97,6% от световния БВП.¹¹

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), съвместно с Европейската комисия, в наръчника от Осло публикува най-широко приетата дефиниция за „иновация“, а именно иновация е въвеждане в употреба на някакъв нов или значително подобрен продукт (стока или услуга) или производствен процес, на нов метод за маркетинг или на нов организационен метод в търговската практика, организацията на работните места или външните връзки, които създават пазарни предимства и при това повишават конкурентоспособността на фирмите.¹²

Наръчникът от Осло за измерване на иновациите отсява четири вида иновации – продуктова иновация, процесна иновация, маркетингова иновация и организационна иновация.¹³

Връзка между иновационната активност и конкурентоспособността

Необходимостта от инвестиции в Европейския съюз, насочени към иновациите, е осъзната и именно затова е създадена специална оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014 - 2020 г.“.

¹¹ Cornell SC Johnson College of Business, The Business School for the World, World Intellectual Property Organization (2017), *The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding The World*. p.2. Tenth Edition.

¹² OECD (2005), Glossary of Statistical Terms, *Innovation*.

¹³ OECD, *OECD Innovation Strategy, Defining Innovation*.

**Таблица 3. Най-добре представящи се страни
според Глобалния иновационен индекс**

Класиране	Държава	Резултат
1	Швейцария	67,69
2	Швеция	63,82
3	Нидерландия	63,36
4	САЩ	61,40
5	Великобритания	60,89
6	Дания	58,70
7	Сингапур	58,69
8	Финландия	58,49
9	Германия	58,39
10	Ирландия	58,13
15	Франция	53,18
17	Китай	53,06
20	Австрия	53,10
27	Белгия	49,85
28	Испания	48,81
29	Италия	46,96
31	Португалия	46,05
36	България	42,84
38	Полша	41,99
44	Гърция	38,85

Източник: Global Innovation Index 2017 Report¹⁴

За целите на анализа отново са представени данни за десетте най-висо коранкирани държави, петнадесетте държави - членки на ЕС, с най-голям дял в БВП на ЕС, както и за България. От представената таблица ясно се вижда, че на челните позиции отново основно са силно развитите Западноевропейски държави. Прави впечатление, че осем от страните, представени на първите десет позиции според Глобалния

¹⁴ Cornell SC Johnson College of Business, The Business School for the World, World Intellectual Property Organization (2017), *The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding The World*, Tenth Edition.

иновационен индекс са същите, както при индекса на конкурентоспособност (виж Таблица 2). Това са Швейцария, Швеция, Нидерландия, САЩ, Великобритания, Сингапур, Финландия и Германия. Данните несъмнено показват силната връзка между иновационната активност и конкурентоспособността. Въз основа на тези данни може да бъде направен изводът, че иновационната активност е предпоставка за повишаване конкурентоспособността и постигане на високо благосъстояние. Въпреки че Китай е класирана извън първите десет държави, то резултатът е висок, като се вземат предвид размерите и мащабът на държавата, както и политико-икономическата организация. Сегем от петнадесетте членки на Съюза с най-голям дял в БВП на ЕС са класирани след Китай (47%), между двадесето и четиридесет и четвърто място. Данните затвърждават тенденцията за висока конкуренция между САЩ, ЕС и Китай, а напускането на ЕС от страна на Обединеното кралство със сигурност ще донесе значими негативни последици. България е класирана на 36 място благодарение на усилията, които се полагат за стимулиране на иновациите и създаването на фондове за рискови инвестиции.

Таблица 4. Двадесетте най-иновативни компании в света за 2017 г.

Класиране	Компания	Класиране	Компания
1	Apple	11	Airbnb
2	Google	12	SpaceX
3	Microsoft	13	Netflix
4	Amazon	14	Tencent
5	Samsung	15	Hewlett-Packard
6	Tesla	16	Cisco Systems
7	Facebook	17	Toyota
8	IBM	18	General Electric
9	Uber	19	Orange
10	Alibaba	20	Marriott

Източник: Boston Consulting Group¹⁵

Сред двадесетте най-иновативни компании в света най-голям брой (95%, деветнадесет от двадесет компании) са със седалище САЩ, Китай, Япония и Южна Корея, като това са компании, които имат сто-

¹⁵ Boston Consulting Group (2018), *Most innovative companies*.

тици милиони клиенти. Това е поредното потвърждение, че иновативните компании могат да завземат пазарен дял и да постигат конкурентни предимства.

Прави впечатление и фактът, че сред 20-те най-иновативни компании има само една в страна от ЕС и това е телекомуникационната Orange със седалище в Париж. Това е поредното доказателство, потвърждаващо ниската конкурентоспособност на страните от ЕС спрямо САЩ и Китай. За сравнение, в САЩ са централните офиси на шестнадесет от тези двадесет компании, т.е. 80%.

Създаване на общоевропейски хъб

Европейската комисия дефинира термина „иновационен дигитален хъб“ като специално създаден център за стимулиране на бизнеса по пътя към дигиталната трансформация. Основните инструменти, които хъбът използва за стимулиране на бизнеса са обмен на знание, софтуер, ноу-хау, технологии, тестови сценарии, ресурси и др.¹⁶

В ЕС има огромна разлика спрямо представянето на страните според индекса за конкурентоспособност и иновационния индекс. Въпреки че много северни и северозападни европейски страни са сред най-иновативните и конкурентни икономики, в по-голямата част от Централна и Източна Европа икономиките значително изостават. За да отговорят на бързо променящата се външна среда, страните трябва да станат много по-гъвкави и готови да приемат промяната. Според доклад от 2018 г. за засилване на конкурентоспособността на ЕС посредством структурни реформи и инвестиции основен стълб се явяват инвестициите в иновационни технологии.¹⁷ Заключението на авторите е, че само инвестирайки в нови технологии с висока добавена стойност, може да бъде повишена конкурентоспособността на ЕС.

Конкурентоспособността на отделната страна го голяма степен зависи от конкурентоспособността на нейните компании. Анализирайки доклада за оценка на европейската конкурентоспособност и индустрия от 2017 г.¹⁸, може да се направи изводът, че европейските компании изостават значително от американските по показател конкурентоспособност. Същото бе заключено и от анализараното класиране на най-иновативните компании в света за 2017 г., сред които има само една от Европа.

¹⁶ European Commission (2018), *Digital innovation hubs - from concept to deployment*.

¹⁷ Franco-German Paper - Economy (2018), *Enhancing the competitiveness of the EU by way of structural reforms and investments*.

¹⁸ European Round Table of Industrialists (2017), *European Competitiveness and Industry. Benchmarking 2017*.

Важно е да се отбележи, че Европа изостава отчетливо от САЩ и Китай по брой стартъпи „еднорози“. Според дефиницията на Форчън това са високотехнологични частни компании, оценявани на стойност над 1 милиард долара, които са създадени в началото на двадесет и първи век.¹⁹ Според официалната статистика за 2016 г. в ЕС има само 26 стартъп „еднорози“, докато в САЩ са 109, а в Китай – 59.²⁰ Всички тези данни затвърждават изоставането на ЕС спрямо САЩ и Китай относно конкурентоспособността.

През 2013 г. е публикувана статия, в която авторите доказват емпирично правата връзка между иновациите и повишаването на конкурентоспособността, а също така и това че иновациите са един от най-важните компоненти за постигане на дългосрочен икономически растеж.²¹

Възможно решение на негативната тенденция, към която се насочва ЕС, а именно значително изоставане от САЩ и Китай по конкурентоспособност, може да се открие в стимулирането на иновациите в Съюза посредством изграждането на общоевропейски хъб. През последните десетилетия многократно е потвърдена правата връзка между иновациите и конкурентоспособността, а също така и между иновациите и икономическия растеж. Също така е важно да бъдат стимулирани иновациите не само в силно развитите страни в Западна Европа, а и в тези от Централна и Източна. Компаниите - лидери в световен мащаб, през последното десетилетие правят всичко възможно, за да стимулират иновациите и по този начин да запазят своите конкурентни предимства – „Амазон“, „Гуگل“, „Епъл“, „Фейсбук“, „Майкрософт“, „Тесла“, „Юбер“, „Кока Кола“, „Мерцедес“ и много други. Изброените, както и много други компании по света, са създали огромни отдели, чиято единствена цел е да стимулират развитието на иновационни услуги и продукти. Голяма част от тях са създали собствени иновационни хъбове. Целта на тези хъбове е да се даде възможност на служителите да предлагат нови продукти и услуги, а също така и да могат да ги реализират, следвайки основната концепция, която се използва при стартиране на дейността на стартъп компания, а именно „създай евтино, тествай бързо“. Освен това, тези хъбове са място, на което служителите на дадени компании могат да се срещнат и да работят ръка за ръка с иновативни стартъпи, променящи пазара. Например, една от най-известните програми на „Гуگل“, насочени към стимулиране

¹⁹ Fortune (2016). *The Unicorn List*. Available at: <http://fortune.com/unicorns/klarna-1/> [28.10.2018]

²⁰ European Commission (2018), *A renewed agenda for research and innovation: Europe's chance to shape the future*.

²¹ Petrariu, I., Bumbac, R., Ciobanu, R. (2013), *Innovation: a path to competitiveness and economic growth. The case of CEE countries*, Theoretical and Applied Economics. Volume XX (2013), No. 5(582), p.15-26

на иновациите, дава възможност на всички служители да отделят 20% от работното си време за работа по техен проект. Обучени консултанти помагат за развитие на идеите на служителите, а специалисти от стартъп средите обучават служителите как да създадат гадения продукт с минимум разходи на средства и време, да го тестват, да съберат обратна връзка, след това да го модифицират, да го тестват отново и така, докато продуктът не бъде отхвърлен от пазара или официално пуснат за продажба.

Създаването на общоевропейски хъб за стимулиране на иновациите би помогнал значително за повишаване на иновационната активност в Съюза и би повишил конкурентоспособността на страните от ЕС. Основни правила, които трябва да бъдат следвани при създаването на хъба, са всички страни от Европейския съюз да вземат участие в създаването и да имат квота от свои представители. Ръководителят на всяка работна група трябва да бъде директно подчинен на министър-председателя или на министъра на икономиката на гадената страна или на министъра на дигитализацията/иновацията, ако такъв има. Държавите членки трябва да стимулират и подкрепят участието на техни стартъпи в този хъб, тъй като това е място, където иновациите ще се развиват изключително бързо и новите продукти и услуги реално ще променят пазара, след като бъдат пуснати. Важно е иновационните екосистеми на всички държави от ЕС да си взаимодействат и да обменят знания и ресурси. Например, българска софтуерна компания, специализирана в разработването на софтуер, да си взаимодейства с френска хардуерна компания, специализирана в изработването на датчици, а също така да използват партньорство с немска компания, която се занимава основно с анализ на данни. По този начин ще се използват силните страни на трите компании, за да се пусне на пазара продукт или услуга за анализиране на данни в реално време за енергийна ефективност и др. През 2018 г. няма реални бариери държавите - членки на ЕС, да си взаимодействат по описания начин, но реално, за да бъде стимулирана работата помежду им, трябва да се изгради общо пространство за обмен на знания, технологии и ноу-хау. Друг пример от практиката е инициативата на „Сociете Женерал груп“ за стимулиране на иновации в групата посредством създаването на хъб за стимулиране на иновациите.²²

Заклучение

Многократно емпирично доказвана е във времето силната връзка между иновационната активност, конкурентоспособността и икономи-

²² Societe Generale European Business Services. *Catalyst - An internal accelerator program by Societe Generale European Business Services.*

чекския растеж. Статистическите данни от последните години, заедно с излизането на Обединеното кралство от ЕС, очертават негативна прогноза за конкурентоспособността на ЕС спрямо основните конкуренти, а именно САЩ и Китай. Негативни последици носи и фактът, че европейски компании почти не попадат в класиранията на най-иновативните компании в света. Световните лидери по конкурентоспособност са страните - лидери по показателя иновационна активност, което потвърждава ключовата роля на иновациите за постигане на висока конкурентоспособност. Мултинационалните компании са осъзнали предимствата от внедряването на иновации и променят пазарите със своите иновативни продукти и услуги. Основният метод, който използват, е създаване на отдели или хъбове за стимулиране на иновациите. Поради тази причина създаването на общоевропейски хъб може да спомогне в голяма степен за повишаване на конкурентоспособността на ЕС. Важно е всички държави - членки на ЕС, да участват в този хъб и да обменят знания, технологии, ресурси и ноу-хау.

Библиография

1. Европейски съюз, *Основна информация за Европейския съюз. ЕС в цифри. Икономика*. Достъпно: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_bg [28.10.2018]
2. Balkyte, A., Tvaronaviciene, M. (2010), *Perception of competitiveness in the context of sustainable development: Facets of „sustainable competitiveness“*. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3846/jbem.2010.17?needAccess=true> [25.10.2018]
3. Boston Consulting Group (2018), *Most innovative companies*. Available at: <https://www.bcg.com/publications/collections/most-innovative-companies-2018.aspx> [23.10.2018]
4. Bradford University School of Management, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, Department of Economics, University College Cork (2011). *Productivity, Innovation and Competitiveness in Small Open Economies*. Available at: <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/deti/pic-soe-final-report.pdf> [27.10.2018]
5. Can, O. (2016), *What is competitiveness?* World Economic Forum. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/what-is-competitiveness/> [15.10.2018]
6. Cornell SC Johnson College of Business, The Business School for the World, World Intellectual Property Organization (2017). *The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding The World*. p.2. Tenth Edition. Available at: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2017-report#> [27.10.2018]
8. Country Economy, *United Kingdom (UK) GDP - Gross Domestic Product*. Available at: <https://countryeconomy.com/gdp/uk> [27.10.2018]

9. European Commission (2018), *A renewed agenda for research and innovation: Europe's chance to shape the future*. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3736_en.htm [26.10.2018]
10. European Commission (2018), *Digital innovation hubs - from concept to deployment*. Available at: https://ec.europa.eu/info/digital-innovation-hubs-concept-deployment_en [27.10.2018]
11. European Commission. Eurostat. (2017), *Share of Member States in EU GDP 2016*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1> [28.10.2018]
12. European Round Table of Industrialists (2017), *European Competitiveness and Industry. Benchmarking 2017*. Available at: http://ert-industry-benchmarking.eu/wp-content/uploads/2017/12/ERT-Stats_Benchmarking-2017_4web_21122017hyperlinksgroupedBookmarks.pdf [28.10.2018]
13. Madzik, P., Pitekova, J., Dankova, A. (2015), *Standard of Living as a Factor of Countries' Competitiveness*. Available at: https://ac.els-cdn.com/S2212567115016603/1-s2.0-S2212567115016603-main.pdf?_tid=28f5641d-1317-4398-9813-f7fab57deed&acdnat=1528964612_a92e30e9b402c0da40111fdf8e26eacf [25.10.2018]
14. Fortune (2016), *The Unicorn List*. Available at: <http://fortune.com/unicorns/klarna-1/> [28.10.2018]
15. Franco-German Paper - Economy (2018), *Enhancing the competitiveness of the EU by way of structural reforms and investments*. Available at: https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2018/Economy-Enhancing_EU_competitiveness-EN.pdf [25.10.2018]
16. OECD (2005), Glossary of Statistical Terms. *Innovation*. Available at: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6865> [26.10.2018]
17. OECD. *OECD Innovation Strategy. Defining Innovation*. Available at: <https://www.oecd.org/site/innovationstrategy/defininginnovation.htm> [25.10.2018]
18. Petrariu, I., Bumbac, R., Ciobanu, R. (2013), *Innovation: a path to competitiveness and economic growth. The case of CEE countries*. Theoretical and Applied Economics. Volume XX (2013), No. 5(582), p.15-26. Available at: <http://store.ectap.ro/articole/857.pdf> [26.10.2018]
19. Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review. Available: <http://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations/ar/1> [15.10.2018]
20. Societe Generale European Business Services. *Catalyst - An internal accelerator program by Societe Generale European Business Services*. Available at: <https://www.sgebs.com/news/catalyst-an-internal-accelerator-program-by-societe-generale-european-business-services-17> [25.10.2018]
21. The World Bank. *GDP (current \$US) 1960-2017*, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU-US-CN> [26.10.2018]
22. World Economic Forum (2018), *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, p.11. Available at: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf> [22.10.2018]

Разширяване правомощията на Европейската прокуратура с цел борбата с трансграничния тероризъм: степен на ефективност

Десислава Иванова

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

Abstract

The threat of terrorism within the EU has increased significantly since 2006 with a particular intensity and charge over the past three years, including the attacks in France in early 2018. In this context, the EU continues to regard terrorism as a major threat and challenge for European societies. One of the latest initiatives to strengthen the effectiveness of anti-terrorism measures and tools is Jean-Claude Juncker's proposal, set out in his speeches on the state of the Union over the past two years, to extend the powers of the European Public Prosecutor's Office to fight cross-border terrorism and the subsequent initiative the Commission in this regard.

The purpose of the report is to establish whether the extension of the powers of the European Prosecutor will be an effective instrument in the fight against transnational terrorism, taking into account the institutional architecture of the newly established service as well as the specificities of the European security sector. The research hypothesis is that it is indeed necessary to extend the powers of the new EU service but it will not be sufficiently effective in the implementation of these powers due to the specificities within its own institutional framework as well as due to the specificities of the EU's own security architecture.

From a strategic point of view, Juncker's and EC's proposal to extend the powers of the European Public Prosecutor's Office to combat cross-border terrorism is a necessary and imperative step. However, the effectiveness of the European Public Prosecutor's Office in this area depends on a number of factors - the artificial separation of criminal prosecution and trial, the latter 'remaining at national level', the priority of the national law that blurs the 'supranationality of the European Public Prosecutor's Office'; the complex institutional architecture, its dependence on the activities of the national law enforcement bodies and,

accordingly, their motivation and effectiveness; the level of independence and the level (lack of) corruption of the judicial systems of the Member States; the non-participation of all EU Member States and the parallel 'action' of two systems of interaction in criminal investigations - on one side the European Public Prosecutor's Office itself and, on the other, the existing system based on the activities of Europol and Eurojust in Member States outside the scope of the first, which will need to be further negotiated.

It could be concluded that the European Public Prosecutor's Office does not have or will have a low level of effectiveness in combating cross-border terrorism at least in the initial years of its operation until the aforementioned problems are cleared up.

Въведение

Нивото на терористична заплаха е безпрецедентно високо в световен мащаб – докладът за Глобалния индекс на мира за 2017 г.¹ показва, че индикаторът за терористично въздействие е с най-високите си стойности, като 60% от страните имат по-високи нива на тероризъм, отколкото преди десет години, а смъртността вследствие на тези посегателства се е повишила с 247 % в сравнение с 2008 г.!

Заплахата от тероризъм на територията на ЕС се е увеличила значително след 2006 г.² с особен интензитет и заряд през последните три години, включително и извършените атакти във Франция в началото на 2018 г. В този контекст ЕС продължава да счита тероризма за значителна заплаха и предизвикателство за европейските общества³. Вследствие на това ЕС предприема редица мерки и създава нови инструменти за борба с тероризма – една от последните стъпки е и предложението на Жан-Клод Юнкер, заложено в речта му за състоянието на Съюза през септември 2017 г., препотвърдено и в тази от септември 2018 г., за разширяване правомощията на Европейската прокуратура с цел борбата с трансграничния тероризъм и последвалата инициатива от страна на Комисията за „разширяване на правомощията на Европейската прокуратура за трансгранично сътрудни-

¹ Global Peace Index 2017, *Measuring Peace in a Complex World*, Institute for Economics and Peace, достъпно на: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>

² European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, достъпно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

³ Виж: Council of the European Union (2003), *European Security Strategy - A secure Europe in a Better World*, достъпно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

EEAS (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, достъпно от: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

чество, трансгранични терористични престъпления⁴ (възможност, предвидена в член 86, параграф 4 от Договора за функциониране на ЕС) преди срещата на неформалните лидери в Залцбург на 19-20 септември 2018 г.

Целта на този доклад е да установи посредством институционален анализ на заложената архитектура на Европейската прокуратура в контекста на спецификите на сектор „Сигурност и противодействието на радикализацията и тероризма в ЕС“ дали разширяването на правомощията на Европейската прокуратура би било ефективен способ и инструмент в борбата с транснационалния тероризъм.

Изследователската хипотеза е, че действително е наложително да се разширят правомощията на новата служба на ЕС, но тя няма да бъде достатъчно ефективна в прилагането на тези правомощия поради спецификите в самата ѝ институционална рамка, както и поради спецификите на архитектурата на сигурност на самия ЕС.

Структура и правомощия на Европейската прокуратура

Новосъздадената Европейска прокуратура с Регламент (ЕС) 2017/1939 се очаква да започне да функционира през 2020 г., като до този момент освен първоначално 20-те държави членки⁵, включително и България, през 2018 г. към засиленото сътрудничество се присъединяват и Нидерландия, и Малта.

Европейска прокуратура ще отговаря за разследването, наказателното преследване и внасянето на обвинителни актове за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, отнасящи се „не само до управлението на бюджетните кредити, а обхваща и всички мерки, които се отразяват неблагоприятно или има риск да се отразят неблагоприятно върху активите на Съюза и върху тези на държавите членки, доколкото тези мерки са свързани с политиките на Съюза“.⁶ Тя е заложена като независима, децентрализирана и еднна прокурорска служба, дей-

⁴ European Commission (2018), *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final; достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>

⁵ Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешката република, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания

⁶ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29, (1)

стваща на територията на участващите 22 държави членки, като се очаква да интегрира и обединява усилията на европейските и националните правоприлагащи органи. Като първия европейски орган, компетентен да взема решения по отношение на лицата в чувствителната сфера на наказателното право, Европейската прокуратура би могла да представлява „Коперникова революция“⁷ в историята на наказателното право на ЕС.⁸

Тя е структурирана на две равнища – централно и децентрализирано (национално). Централното равнище ще се състои от европейския главен прокурор с мандат 7 години, назначаван от Европейския парламент и от Съвета след представяне на кандидатури от страна на специален комитет, съставен, назначаван от бивши членове на Съда на ЕС, членове на националните върховни съдилища и националните прокуратури и/или юристи с призната компетентност; 21 европейски прокурори (по един от всяка участваща държава членка), двама от които ще бъдат с функциите на заместници на европейския главен прокурор, административен директор и специализиран технически и разследващ персонал.

Ролята на централно равнище е да упражнява надзор върху разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално равнище. Децентрализираното равнище ще се състои от т.нар. европейски делегирани прокурори, които ще бъдат установени в участващите държави членки. Европейските делегирани прокурори ще бъдат с „двойна функция“ – едновременно ще са част от Европейската прокуратура и националните прокурорски служби. Те ще могат да изпълняват тази си „двойна функция“ в случаите, в които не действат в рамките на мандата на Европейската прокуратура. В противен случай делегираните прокурори ще бъдат напълно независими от своите национални прокурорски органи и ще провеждат разследванията и преследването по наказателен ред в своята държава членка в тясно сътрудничество с националните правоприлагащи органи и ще прилагат националното законодателство. Действията им ще се координират от централна служба, ръководена от европейския главен прокурор, който ще осигурява съгласуваността и ефикасността между участващите държави членки. Очакванията са, че тази „двойна функционалност“ ще позволи използването директно на познанията за специфичностите на национално равнище – задълбоченото познаване на националните съдебни

⁷ Коперниковата революция е парадигмалната смяна на птолемейския модел, описващ Земята като неподвижна в центъра на вселената, с хелиоцентричния модел, посочващ Слънцето за център на Слънчевата система. За повече информация виж: Westman, R. *Nicolaus Copernicus*, Encyclopedia Britanica, достъпно на: <https://www.britannica.com/biography/Nicolaus-Copernicus#ref404946>

⁸ Giuffrida, F. (2017), *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 2017/03, February 2017. [Policy Paper], достъпно на: <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>

системи и на местния език, интеграцията в местните структури за наказателно преследване и практиката на местните съдилища при разглеждане на делата и т.н.

Европейската прокуратура няма да разполага със собствена служба по задържане на заподозрени. Само националните органи ще могат да задържат хора за извършени от тях престъпления от компетентността на Европейската прокуратура. Европейските делегирани прокурори ще извършват наказателни разследвания и ще повдигат и поддържат обвинение в участващите държави членки в тясно сътрудничество с националните полицейски служби и правоприлагащи органи. Европейската прокуратура ще може единствено да отправя искане към органите на съдебната власт за задържане на заподозряно лице, ако смята, че това е абсолютно наложително за провежданото от нея разследване и ако същата цел не може да бъде постигната с мерки, които не са с толкова голяма степен на принуда. Такива искания ще се разглеждат и одобряват съгласно националното законодателство от компетентните национални съдебни органи.⁹

Де факто разследванията ще се извършват под ръководството на новия орган на ЕС, но произтичащият процес ще се провежда в националните съдилища. Този тип архитектура на взаимодействие между Европейската прокуратура и националните правоохранителни и съдебни системи създава възможността за възникване на различен тип проблеми:

- „правилата, свързани с разследванията и наказателните преследвания, от една страна, и съдебните процеси, от друга страна, не могат да бъдат отделени, както яйцата от омлета“¹⁰;
- високото ниво на взаимодействие между европейското и националното право, при което колкото повече второто се извежда на преден план, толкова повече ще се „размива“ наднационалната същност на Европейската прокуратура. По този начин тя ще има малка добавена стойност по отношение на досега действащото съдебно сътрудничество;
- самата структура на Европейската прокуратура е сложна (централното и децентрализираното (национално) равнище, „двойната функция“ на делегираните прокурори, продиктувана от желанието на държавите членки да запазят своя суверенитет във възможно най-голяма степен. Поради това Европейската прокуратура изглежда повече като „крал без кралство“ – тя може да приема съответните решения, но без обща правна зона, в която

⁹ Европейска комисия (2017), *Често задавани въпроси за Европейската прокуратура*, Информационен документ, достъпен на: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4767_bg.htm

¹⁰ Peers, S. (2011), *EU Justice and Home Affairs Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press

да може да упражни своите правомощия дори и без да разчита на хомогенен, европейски корпус от правила¹¹;

- дейността ѝ ще зависи изцяло от ефективността и капацитета на националните правоохранителни органи и степента на независимост, както и степента (липсата на) корумпираност на съдебните системи на държавите членки.

Мотивация за включване в правомощията на Европейската прокуратура борбата с трансграничния тероризъм

Въпреки постигнатия напредък, предприетите мерки и случаите на успешно сътрудничество по отношение борбата с трансграничния тероризъм, ЕК изтъква редица пропуски и липсата на общ подход на Съюза по отношение на наказателното преследване в областта на трансграничните терористични престъпления:

- „фрагментираност на разследванията на терористични престъпления“: разследванията, наказателните преследвания и внасянето на обвинителни актове за терористични престъпления са в изключителните компетенции на националните правоприлагащи и съдебни органи, което води до многообразие на подходи, пропуски в обмена на информация, координацията и сътрудничеството между различните участващи органи в трансграничен контекст;
- липсата на хармонизиран подход по отношение на обменяната информация и доказателства – съществуват различия в обема, вида и обхвата на информацията, която се предоставя на Евроюст от всяка държава членка;
- координираните действия между правоприлагащите и прокурорските органи са от съществено значение при наказателното преследване на трансграничните терористични престъпления, но въпреки сътрудничество между националните органи, Европол и Евроюст, съществува възможността различни национални приоритети или чувствителни теми за националната сигурност, а също така (липсата на) наличност на ресурси да оказват влияние върху крайния резултат;
- спорове за компетентността за наказателно преследване между държавите членки при случаи на преследването на лица, запозорени в извършването на терористична дейност или когато

¹¹ Giuffrida, F. (2017), *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 2017/03, February 2017. [Policy Paper], достъпно на: <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>

жертвите на терористични престъпления са с различно гражданство.

Европейската прокуратура би могла да запълни горепосочените пропуски, като:

- установява пряка връзка с органите на различните държави членки и участниците от Съюза при работата по терористични случаи;
- разпорежда извършването на разследвания;
- осигурява своевременните обмен на информация и събиране на допълнителни доказателства;
- свързва и провежда общо наказателно преследване по случаи, между които има връзка, както и разрешава всякакви въпроси, отнасящи се до компетентността, преди внасянето на обвинителен акт в съда.¹²

Динамика на взаимодействията между Евроюст, Европол и Европейската прокуратура в контекста на борбата с транснационалния тероризъм

Очаква се Европейската прокуратура да работи в тясно сътрудничество с Евроюст и Европол предвид стратегическата си позиция да прилага подхода на Съюза по отношение на разследването и наказателното преследване на терористични престъпления.

Евроюст помага на националните органи за разследване и преследване по наказателен ред да си сътрудничат и да се координират, но не е компетентна да извършва наказателни разследвания или да преследва по наказателен ред случаите на измама.

Реформирането на Евроюст след предложението на ЕК през 2013 г. цели допълнителното подобряване на цялостното ѝ функциониране, като се позволи на колегиума и на националните членове да координират и насърчават сътрудничеството между националните съдебни органи в борбата с трансграничната престъпност¹³. Очаква се рефор-

¹² European Commission (2018), *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final, достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>

¹³ Европейска комисия (2013), *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) /** COM/2013/0535 final - 2013/0256 (COD) */

мираната Евроюст да подпомага Европейската прокуратура посредством осигуряването координацията на разследванията ѝ с разследващите органи на държавите членки, които не участват в създаването на Европейската прокуратура. Също така Евроюст може да предостави и административната подкрепа на Европейската прокуратура, като условията по тази договореност ще се уреждат подробно в споразумение между Европейската прокуратура и Евроюст. Взаимното им допълване ще укрепи и ролята на Евроюст като основна връзка за координираното наказателно преследване в областта на трансграничните престъпления, свързани с тероризма, като например киберпрестъпленията.¹⁴

Европол подкрепя дейността на националните правопривагащи служби и взаимното им сътрудничество за предотвратяване на тежката престъпност и тероризма и борба с тях, като способства за обмена на информация между правопривагащите органи на държавите членки и предоставя криминален анализ с цел подпомагане на националните полицейски органи в извършването на трансгранични разследвания. Неговите правомощия са подсилени в посока по-лесното формиране на специализирани отдели за борба с нови заплахи, обмен на информация с частни компании – например, искания от Европол към Facebook за премахване на страници на терористични мрежи като т.нар. „Ислямска държава“.¹⁵ Очаква се възможността Европейската прокуратура да бъде оправомощена да дава указания на Европол за извършване на криминален анализ за нея.¹⁶

¹⁴ European Commission (2018), *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final; достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>

¹⁵ Виж: Европейска комисия, (2013), Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество и обучение в областта на правопривагането (Европол) и за отмяна на решения No 2009/371/ПВР и 2005/681/ПВ/СОМ(2013) 173 final 2013/0091 (COD) C7-0094/13

Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правопривагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета

¹⁶ В член 102 от Регламент 2017/1939 е предвидено, че Европейската прокуратура „може да поиска от Европол да окаже и аналитична подкрепа по конкретно разследване, провеждано от нея“. Това правомощие, обаче, би изисквало изменение на Регламента за Европол. Виж: European Commission (2018), *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final; достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>

Заявката и на председателя на Европейския парламент Антонио Таяни кореспондира изцяло и с предложението на ЕК, като подчертава, че „гражданите очакват Европа да направи разликата. Терористите нямат граници. За да се справим с тероризма, не трябва да имаме граници по отношение сътрудничеството между националните власти“¹⁷. В контекста и на слабостите, които и ЕК изтъква по отношение на сътрудничеството в областта на борбата с транснационалния тероризъм и нуждата от включването на Европейската прокуратура в този процес, в допълнение на това, че „страните членки се противопоставят на тази възможност и се опитват да се справят с терористичните предизвикателства, като се заключват в националните си граници“¹⁸, изглежда, че разширяването на правомощията на новия европейски орган, ще „предостави на ЕС важен инструмент и ще подобри сигурността на европейските граждани“¹⁹.

Когато обаче става въпрос за борбата с тероризма, „нямащ граници“ по думите на Таяни²⁰, ограничеността на мандата на Европейската прокуратура на територията на само 22 държави до този момент се явява сериозен проблем по отношение на нейната ефективност, тъй като освен че тепърва ще се правят договарености и корекции по отношение на дейностите на Евроюст и Европол, взаимодействието им със самата Европейска прокуратура, дейностите им в страните членки „неучастнички“ в новия орган ще останат в настоящия си вид. Това де факто ще запази слабостите на досега действащата система на взаимодействие, особено в случаите, касаещи наказателни разследвания за терористична дейност в държави членки извън правомощията на Европейската прокуратура. В този смисъл може да се каже, че ефективността на Европейската прокуратура извън институционалните ѝ слабости по отношение на борбата с транснационалния тероризъм ще зависи в най-голяма степен от това дали към нея ще се присъединят и Дания, Ирландия, Швеция, Полша и Унгария. Предвид Брекзит няма как да се очаква Великобритания да има право и стремеж за участие в изграждането на Европейската прокуратура, но е наложително да се изработи споразумение за сътрудничество и координация на съвместни разследвания в тази област. Това следва да се включи и като предмет на преговорите за напускането на Обединеното кралство, за да се осигури по-голяма ефективност в борбата с трансграничния тероризъм в Европа.

¹⁷ Keating, D. (2017), European Union to get a single public prosecutor, достъпно на: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor/>

¹⁸ Nato, A. (2016), *The European Public Prosecutor's Office between counter-terrorism and strengthening of the European citizens' safety*, Civitas Europa 2016/2 (N° 37) Pages: 414, DOI: 10.3917/civit.037.0317

¹⁹ Пак там.

²⁰ Виж по-горе.

Заклучение

Бидейки една от най-значителните заплахи за сигурноста на европееките граждани, тероризмът на територията на ЕС безспорно изисква транснационален отговор, чиито измерения и инструменти се изграждат активно и с особен интензитет през последното десетилетие.

От стратегическа гледна точка предложението на Юнкер и ЕК за разширяване правомощията на Европееката прокуратура с цел борбата с трансграничният тероризъм е необходима и наложителна стъпка. Ефективноста на Европееката прокуратура в тази област обаче зависи от редица фактори – изкуственото отгеляне на наказателното преследване и съдебния процес, който „остава на национално ниво“; приоритетът на националното право, което размива „наднационалноста на Европееката прокуратура“; слождната институционална архитектура, зависимоста ѝ от дейноста на националните правоохранителни органи и съответно тяхната мотивация и ефективност; нивото на независимост и липсата на корумпираност на съдебните системи на гържавите членки; неучастието на всички гържави – членки на ЕС, и паралелното „действие“ на две системи на взаимодействие по наказателни разследвания – от едната страна самата Европеека прокуратура, и от груга – на досега действащата система, основана на дейностите на Европол и Евроюст в гържавите членки извън обхвата на първата, които ще трябва да бъдат гопълнително гоговаряни. Може да се заклучи, че Европееката прокуратура няма или ще има ниска степен на ефективност по отношение борбата с трансграничният тероризъм поне в първоначалните години на своето действие, докато не се изчистят горепосочените проблеми.

Библиография

1. Директива (ЕС) 2017/1371 на Европеекия парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29, (1)
2. Европеека комисия (2013), *Предложение за Регламент на Европеекия парламент и на Съвета относно Агенцията на Европеекия съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) / *COM/2013/0535 final - 2013/0256 (COD)*/*
3. Европеека комисия (2017), *Често задавани въпроси за Европееката прокуратура*, Информационен документ, достъпно на: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4767_bg.htm
4. Регламент (ЕС) 2016/794 на Европеекия парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно Агенцията на Европеекия съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета

5. Council of the European Union (2003), *European Security Strategy - A secure Europe in a Better World*, доступно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
6. EEAS (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, доступно на: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
7. European Commission (2018), *Communication to the European Parliament and the European Council - A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes - A contribution from the European Commission to the Leader's meeting in Salzburg on 19-20 September 2018*, COM/2018/641 final; доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537199071702&uri=CELEX%3A52018DC0641>
8. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018) *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, доступно на: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>
9. Global Peace Index 2017, *Measuring Peace in a Complex World*, Institute for Economics and Peace, доступно на: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf> Giuffrida, F. (2017) *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 2017/03, February 2017. [Policy Paper], Доступно на: <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>
10. Keating, D. (2017), *European Union to get a single public prosecutor*, доступно на: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor/>
11. Nato, A. (2016), *The European Public Prosecutor's Office between counter-terrorism and strengthening of the European citizens' safety*, Civitas Europa 2016/2 (N° 37), Pages: 414, DOI: 10.3917/civit.037.0317
12. Peers, S. (2011), *EU Justice and Home Affairs Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press
13. Westman, R. *Nicolaus Copernicus*, Encyclopedia Britannica, доступно на: <https://www.britannica.com/biography/Nicolaus-Copernicus#ref404946>

Предизвикателствата пред Европейския съюз и Западните Балкани: членството на Хърватия

Лилия Маркова

Факултет „Международна икономика и политика“,
Университет за национално и световно стопанство

Abstract

The European integration of the Western Balkans' countries has to be seen in the context of their difficult past as they have been independent for a relatively short time. The Yugoslav heritage and the wars of the 1990s are preconditions for a long transition to democratization and development of independent political institutions. Since the break-up of Yugoslavia, these countries have faced different challenges (some researchers speak of a 'triple' transition, others of a quadruple or even five-fold transition) than those on the agenda of other European countries. The Western Balkan countries have faced additional conditions (some CEE countries have faced similar conditions, too) in the Stabilization and Association Process (SAP) of the European Union (EU), aimed at strengthening the regional cooperation, good neighborly relations and prior settlement of bilateral disputes.

This article looks at Croatian ethnic politics - an EU member state since 2013 in the context of its relations with its neighbors. Five years after joining the EU, Croatia is still not a 'fully-fledged' member-state. Nationalism as a principle in the Croatian (ethnic) politics is not denied and is still visible in the relations with neighboring countries. Unresolved bilateral issues and disputes compromise the country's desire to be a regional leader. They prevent Croatia from moving away from the Western Balkans concept because the unresolved issues are from the time of the common Yugoslav federation. On the other hand, the successful passage through the lengthy negotiation process is due to national unification and political consensus that the other countries in the region cannot achieve at this stage. This is one of the things that distinguishes Croatia (and Slovenia) from the rest of them.

Croatia's accession to the European Union is a more complex process than any previous accession because of the fact that the country is at the center of

the post-Yugoslav wars. In Croatia, the political and economic system changes, but also the state identity, that all slow Europeanization processes. In Croatia, as well as in other post-Yugoslav countries, the political culture of the 1990s was marked by nationalism and not by multiculturalism. According to Dejan Jovic, the principle of multi-ethnicity has been replaced by a 'return to nationalism' in order to protect and strengthen the newly acquired statehood.

Увод

Европейската интеграция на страните от Западните Балкани¹, трябва да се разглежда в контекста на трудното минало на държавите от региона, независими от сравнително кратко време. Наследствата от Югославия и войните от 90-те години са предпоставки за дълъг преход към демократизация и развитие на независими политически институции. След разпадането на Югославия тези държави са били изправени пред различни предизвикателства (някои изследователи говорят за „троен“ преход, други – за четворен, дори петорен преход)², от тези, които са били в дневния ред на останалите европейски държави. В Процеса за стабилизация и асоцииране (ПСА) на Европейския съюз (ЕС) на страните от Западните Балкани са поставени допълнителни условия (някои от които са валидни и за страни от ЦИЕ), отнасящи се до засилването на регионалното сътрудничество, поддържането на добросъседски отношения и предварително разрешаване на междусъседските спорове.

Настоящата статия разглежда етническата политика в Хърватия – страна - членка на ЕС, от 2013 г. в контекста на отношенията ѝ със съседните държави. Пет години след приемането си в ЕС Хърватия все още не е „пълноценна“ страна членка. Национализмът като принцип в хърватската (етно)политика не е отречен и е видим в отношенията със съседните държави. Нерешените двустранни проблеми и спорове компрометират желанието на страната да бъде регионален лидер. Те пречат на Хърватия да се откъсне напълно от понятието Западни Балкани, защото нерешените въпроси са от времето на общата югославска федерация.

От друга страна, успешното преминаване през дългия преговорен процес се дължи на национално обединение и политически консенсус, с

¹ Инструментално понятие от края на 90-те години. Включва страните - наследници на Югославия, без Словения, плюс Албания, т.е. всички държави от ЮИЕ, без скорошни шансове за членство в ЕС по това време.

² Под троен преход се има предвид преход от планова към пазарна икономика, изграждане на гражданско общество и преход към демократичен тип политическа система. Четворният преход включва и изграждането на държава и нация (Kuzio, T. 2001, p. 169). Петорният преход (Rupnik, J. et al 2011, p. 37.) добавя прехода от мир към война.

каквито на този етап не могат да се похвалят другите държави от региона. Това е едно от нещата, които отличава Хърватия (и Словения) от тях.

Присъединяването на Хърватия към Европейския съюз е по-сложен процес от предишните присъединявания поради факта, че страната е в центъра на постюгославските войни. В Хърватия се променят освен политическата и икономическата система, но и държавната идентичност, а военните действия затрудняват още повече евроинтеграцията. В Хърватия, както и в други страни от постюгославското пространство, политическата култура на 90-те години е белязана от национализъм, а не от мултикултурализъм. Според Деян Йович принципът на мултиетничността, е заменен от „връщане към национализма“ с цел да се защити и укрепи новопридобитата държавност.³

Дългият път на Хърватия към ЕС

Международното признаване на Република Хърватия в началото на 1992 г. обозначава началото на дипломатическите отношения между Хърватия и ЕО/ЕС. По време на управлението на Франьо Туджман европейската интеграция на страната и съдействието с Международния наказателен Трибунал за бивша Югославия (МНТБЮ) не са поставяни като цели, а издирваните от Трибунала лица са възприемани като военновременни герои в Хърватия. Последователните политически усилия след смъртта на Франьо Туджман⁴ довеждат до изпълняване на условията, наложени от ЕС.

Преосмислянето на външнополитическите приоритети на страната след 2000 г. показва, че етническата политика на Балканите не е непременно конфликтна. От друга страна, нерешените спорове с всички съседни държави поставят под въпрос готовността на страната безрезервно да подкрепя европейската им интеграция. Връзките с региона остават силни въпреки дистанцирането на Хърватия от понятието „Западни Балкани“ след 2013 г.

От друга страна, Хърватия е добър пример за преодоляването на трудностите по пътя на преговорите, подготовката за промяна на законодателството и най-вече - за постоянни политически усилия и единна визия по пътя към ЕС. След края на управлението на Туджман настъпва активизиране в отношенията между Хърватия и ЕС, което довежда до подписването на Споразумение за стабилизация и асоци-

³ Jovic. D. (2011), „Turning nationalists into EU supporters: the case of Croatia“, p. 37 in Chaillot papers The Western Balkans and the EU: the hour of Europe 2011.

⁴ Франьо Туджман е първият демократично избран президент на независима Хърватия чрез избори през 1990 г. Националист-хардлайнер, с основна цел да създаде Хърватия на и за хърватите.

ране⁵ на 29.10.2001 г. Хърватия е втората държава от Западните Балкани, която подписва такова споразумение (след Македония), като това представлява първата договорна стъпка в институционализирането на сътрудничеството с ЕС. Споразумението влиза в сила в началото на 2005 г. Междувременно, през 2003 г. на Европейския съвет в Атина⁶ страната подава молба за присъединяване⁷. След получаването на положителен отговор от Европейската комисия Хърватия получава статут на страна кандидатка. През 2004 г. се определя дата за започване на преговорите, при положение че страната съдейства изцяло на МНТБЮ. Преговорите започват в края на 2005 г. след оказване на съдействие на Трибунала.

Кандидатурата и процеса на присъединяване на Хърватия са по-различни от петата вълна на разширяване (2004 и 2007 г.). Разликата е в стабилизиращия фактор, в случая разбран като сътрудничество и съдействие на трибунала в Хага. Подготовката за присъединяването изисква големи усилия. Начинание от такъв мащаб и комплексност излиза извън тесните партийни и правителствени интереси. Тази цел трябва да е продукт на национален консенсус, за да могат да бъдат извършени необходимите реформи. Във връзка с предприсъединителните преговори, съгласието – понякога считано за невъзможно, е определено и потвърдено с парламентарни актове, осигуряващи базата за успешното изпълнение. Издадени са документи, които излагат основните принципи на прозрачност и отвореност на процеса към гражданите⁸.

На референдум, проведен в началото на 2012 г., 66,3% от хърватските граждани⁹ подкрепят присъединяването към ЕС; със 136 положителни гласа на 09.03.2012 г. хърватският парламент ратифицира договора за присъединяване. Хърватия става пълноправен член на ЕС на 01.07.2013 г., след ратификация от останалите страни - членки на Европейския съюз.

⁵ ССА е документ, който дава на подписващата страна статут на асоциирана членка и потенциална кандидатка за членство в ЕС. Целта на Споразумението е установяването на политически диалог, насърчаване на икономическото сътрудничество, развитие на регионално сътрудничество.

Feketija, M. and Tazowski, A. (2014), *The seventh EU enlargement and beyond: pre-accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited*, pp. 10-11.

⁶ Гърция е ротационен председател на Съвета на ЕС в периода януари - юни 2003 г.

⁷ *Croatia on the Road to the European Union (2009)*, published by Ministry of Foreign Affairs and European Integration of Croatia, p. 19.

⁸ Декларация за фундаменталните принципи на преговорите за пълноправно членство на Хърватия в ЕС, Постановление на парламента и правителството на Хърватия за предприемане на съвместни действия в процеса на преговори за членство в ЕС (01.2005 г.)

⁹ Bbc.com. Croatia EU referendum: Voters back membership.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-16670298>

По време на преговорите, икономическата криза, както и временното словенско вето изместват интереса на страните членки и донякъде – разширяването като приоритет на ЕС. Няколко години след като членството на Хърватия е вече факт, последициите от това са все още осезаеми, наред с новите предизвикателства, пред които е изправен ЕС – мигрантската криза, например.

В началото на февруари 2018 г. ЕС препотвърди ангажимента си за присъединяването на страните от Западните Балкани, отново подчертавайки, че преди да се присъединят, те трябва да са изпълнили критериите¹⁰ и разрешили споровете със съседите си.

Проблеми в двустранните отношения

Делимитацията на Пиранския залив

Пиранският залив, разположен в най-северната част на Адриатическо море, граничи с Хърватия, Словения и Италия. Спорът за принадлежността на залива възниква между Словения и Хърватия след 1991 г., след като двете бивши югославски републики обявяват независимост. Морските (и сухоземните) граници между тях никога не са били определяни в рамките на Югославия, тъй като те са били контролирани на федерално ниво. Заливът е бил разделен по средата на принципа на екви дистанцията. Такова разделение оставя малка част от залива в словенско владение, докато Хърватия има пряк достъп до италиански води. В основата на спора не е близостта му до Словения или Хърватия, а желанието за пълен контрол върху залива. Словения настоява за прокарването на коридор за достъп до приливните зони, докато Хърватия оспорва искането, позовавайки се на липсата на законов акт в международното право, оправдаващ подобно искане.

През 2001 г. двете страни подписват и ратифицират споразумение, известно като споразумението Рачан - Дърновчек, впоследствие оспорено от Хърватия. То постановява 80% от залива да бъдат гадени на Словения, което да улесни достъпа им до приливните води. През 2003 г. Хърватия обявява Пиранския залив за изключителна икономическа зона. Последвали протести от словенска и италианска страна, тъй като този акт засяга техни интереси.

Когато Хърватия внесе молба за членство в ЕС през 2003 г., Европейският съюз заема позиция на ненамеса в разрешаването на гранич-

¹⁰ Копенхагенските критерии включват: политически условия - стабилност на институциите, демокрация, върховенство на закона, гарантиране и опазване на човешките права и правата на малцинствата; икономически условия - функционираща пазарна икономика, наличие на капацитет за справяне с конкуренцията и пазарните сили в Съюза; административен и институционален капацитет за ефективно изпълнение на Общото право на ЕС (Acquis communautaire).

ните спорове, но хърватската страна не се съобразява със забележките на съседите си и променя „изключителната икономическа зона“ на „екологична и защитена зона за риболов“, за да избегне дискусиите. Ескалирането на въпроса довежда до забавяне на започването на предприсъединителните преговори, поради наложеното от Словения вето върху отварянето и затварянето на преговорни глави на съседната си страна. Последвало споразумение спорът да бъде решен от арбитражен съд, макар че Словения предпочита постановката на споразумението от 2001 г.¹¹ Хърватия упреква словенската страна по повод възраженията и вето, наложени в предприсъединителния процес, с твърденията, че винаги е подкрепяла европейската интеграция на северната си съседка. Словения е приета за страна - членка на ЕС, без да е постигнато окончателно споразумение по спора за залива.¹²

На 25.05.2011 г. Хърватия и Словения внасят в ООН арбитражно споразумение, което постановява, че арбитражният процес ще започне след приемането на Хърватия в ЕС. През юли 2015 г. се появяват съмнения за изтичане на информация и оказване на натиск върху съдиите за решаване на въпроса в полза на Словения, което довежда до скандал. Малко по-късно Хърватия се оттегля от арбитража, обвинявайки словенската страна в нарушения на арбитражните правила, съгласно Виенската конвенция за правото на договорите (1969 г.) На 29.06.2017 г. Трибуналет обявява решението си по спора за Пиранския залив, посрещнато с радост в Словения, но Хърватия обявява, че не го приема, защото не е страна по процеса от 2015 г. Европейският съюз призовава страните да приемат решението на Трибунала и да подобрят двустранните си отношения. Към 2018 г. проблемът не е окончателно решен, поради продължаващи различия в становищата на двете държави.¹³

Реинтеграцията на сръбските бежанци от войната

Проблемът със завръщането и реинтеграцията на хърватските сърби след войната е многопластов. Датирата от войната 1991 - 1995 г. и е свързан със създаване и приемане на законодателство, защита на правата на малцинствата, връщане на собственост и представителство в управлението на страната. Войната „създава“ повече от 700 хил. разселени лица, от които 550 хиляди – вътрешно разселени лица, и 150 хи-

¹¹ Aroyehun, T. (2015) 'Croatia's accession negotiations to the European Union', Master's thesis, pp. 62-82.

¹² The chronology of the border dispute between Croatia and Slovenia. Republic of Croatia. Ministry of Foreign affairs and European integration. Zagreb, 16 March 2009.

¹³ Total Croatia news.com Still no solution for Croatia-Slovenia border dispute. 02.10.2018, <https://www.total-croatia-news.com/politics/31416-still-no-solution-for-croatia-slovenia-border-dispute>

ляди бежанци – избягали предимно в страни от Централна и Западна Европа.¹⁴

Сърбите, като най-значителната част от малцинственото население на територията на Хърватската република в рамките на Югославия биват подложени на дискриминация и социална изолация в независимата хърватска държава. Вследствие на това голяма част от тях отказват да се върнат в Хърватия. Цифрите от последното преброяване на населението (2011 г.) доказват, че относителният им дял намалява.¹⁵

Според Браг Блиц етническият характер на конфликта от 1991 - 1995 г. намира отражение в много от правителствените политики. През 1991 г. правителството на Туджман въвежда закон, който се опитва да отрече на завръщащите се бежанци получаването на гражданство в новата държава и да не им позволи да се завърнат в домовете си на основание, че трябва да докажат петгодишно непрекъснато пребиваване.¹⁶

През декември 1991 г. парламентът приема Закон за правата на човека и свободите на националните и етническите общности, тъй като това е предпоставка за признаването на Хърватия като независима държава в началото на 1992 г. При приемането на международните стандарти Хърватия постига висока степен на защита на малцинствата, но само на хартия. Този и други приети закони не са отражение на вътрешнополитическа воля за решаване на проблемите на малцинствата, а последица от международния натиск и мотивацията за спазването и прилагането им е малка. Според Minority Rights Group International и International Crisis Group връщането и реинтеграцията на сръбските бежанци и пълното признаване на правата им продължава да бъде политически чувствителна тема. Десните националистически партии, известни с отрицателното си отношение към завръщането на сърбите, все още се радват на подкрепа, особено в засегнатите от войната райони. В хиляди случаи домовете на евентуалните сръбски възвращенци се обитават от разселени босненски хървати, докато отношението към сърбите не е толкова благосклонно.^{17, 18}

¹⁴ Perkovic i Puljiz, 2001 цит. в Zuparic, D. (2012), 'The Balkan Partition: Return, Resettlement and Reintegration Policies for Displaced Persons in Croatia'. Refugee watch June and December 2012, p. 36.

¹⁵ През 1991 г. сърбите в Хърватия са били 581 663 хил. души или 12,2% от населението, през 2011 г. те са 186 663 хил. души или 4,36% от населението, https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/usp_03_HR.htm

¹⁶ Blitz, B. (2005) Refugee Returns, Civic Differentiation, and Minority Rights in Croatia 1991-2004 in Journal of Refugee Studies Vol. 18, No. 3.

¹⁷ Minorities in Croatia Report 2003, p. 19. Minority rights group international.

¹⁸ International Crisis Group Balkans Report No 138: A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia, p. 2. 13.12.2002.

В края на 2002 г. Върховният комисар по бежанците на ОССЕ приветства ратификацията на Закон за правата на националните малцинства и изразява надежда, че той ще повлияе в положителна посока на международните отношения в Хърватия. Той призовава властите да осигурят приложението му и подчертава важноста му за приемането в Съвета на Европа и напредъка по евроинтеграционния път на страната. Изследването на Брад Блиц показва, че след войната в Хърватия има опити за маргинализиране на сръбското население и те създават едно многопластово общество, в което различните групи жители имат различен достъп до ресурси, включително жилища и работа.

В обобщение може да се каже, че етническите хървати от Босна се радват на правителствена подкрепа и са напълно интегрирани в хърватската държава. Тяхното положение е в ярък контраст с това на сръбското малцинство, защото подкрепата за босненските хървати улеснява техния преход и интеграция. Процесът на диференциация между хърватското мнозинство и сръбското малцинство създава поляризация в обществото. Има контраст и между мерките, предприети от хърватската държава в посока реинтегрирането на бежанците, и изпълняването им. Като следствие, малка част от сръбките бежанци се завръщат трайно в Хърватия.

Босненските хървати и крайбрежната зона Неум

Отношенията на Хърватия с Босна и Херцеговина са вероятно най-сложните. Двете страни споделят най-дългата сухопътна граница в региона (932 километра), заедно с дълъг списък от взаимни интереси и спорни въпроси. Разпадането на Югославия и сръбската агресия ги приближава една до друга, но войната между босненските хървати и бошняците през 1993 и 1994 г. обтяга двустранните отношения.

Босна и Херцеговина олицетворява сблъсъка на две визии на Хърватия: една националистическа и експанзионистична; другата – демократична и приобщаваща.¹⁹ Хърватските официални лица използват всяка възможност да подчертаят, че стабилността и просперитетът на Босна са в националния интерес на Хърватия. Двете визии са актуални и днес в държавната политика на страната. Босна и Херцеговина е олицетворение на националистическите стремежи за увеличаване на територията и влиянието в региона по време на военните действия, но тя е възприемана и като близка държава - дом на хърватски сънародници. От друга страна, Хърватия е страна по Дейтънското мирно

¹⁹ Sabic, S. (2014), *'Croatia's Fast-Forward Foreign Policy: From Yugoslavia to the EU'*, p. 81 in „The Foreign Policies of Post-Yugoslav States: From Yugoslavia to Europe“.

споразумение, сложило край на войната в Босна, а откакто е член на ЕС, многократно е декларирала подкрепа за европейската интеграция на страната и на целия регион. Двойнствената политика спрямо Босна е най-явна в подкрепата на призивите за обособяване на трети хърватски ентитет там с мотива, че поради числото си превъзходство бошняците в общата териториална единица вземат решенията и за хърватите, като по този начин ги лишават от полагаемите им се изборни права. Изражение на хърватската политика спрямо Босна е и отношението към босненските хърватски възвращенци, които са подпомагани в процеса на реинтеграция в Хърватия. За разлика от тях, завръщащите се от сръбски произход освен маргинализирани са били обвинявани в предателство към хърватската държава.

Отворените въпроси между Хърватия и Босна изкрystalлизират в граничния район около град Неум, където хърватското крайбрежие е разделено от деветкилометрова босненска територия, имаща излаз на Адриатическо море. Южната част от окръг Дубровник - Неретва оформя хърватски ексклав, достижим по суша само през босненска територия с граничен контрол. Фактът, че деветте километра босненска земя на граничната територия са извън ЕС (след 01.07.2013 г.), усложнява ситуацията, защото съгласно изискванията на европейското членство регулациите на транзитните преминавания и на транспорта на стоки трябва да са хармонизирани с правото на ЕС. По време на транспортирането през Неум стоките напускат територията на ЕС и за да се избегне допълнителният граничен контрол при завръщане на хърватска територия, в бъдеще стоките ще бъдат превозвани в затворени превозни средства, обозначени с печати и ще преминават в определено време. Тази мярка има за цел да предотврати навлизането на стоки, неотговарящи на европейските стандарти, в ЕС през този коридор.²⁰

Присъединяването на Хърватия към ЕС на 1 юли 2013 г. е повратна точка за общата европейска политика на разширяване. В лицето на Хърватия кандидатите за присъединяване в региона имат съюзник сред държавите - членки на ЕС. Влизането на първата държава от групата на Западните Балкани би могло да ги насърчи да ускорят своето движение към ЕС и да засилят конструктивната конкуренция между държавите от региона, за да последват Хърватия в Съюза възможно най-бързо. Присъединяването на Хърватия също така сигнализира за отстъпление от политиката на поставяне под въпрос на правата на други национални групи или на териториалната цялост на съседните държави. В този смисъл Хърватия е придвижила целия регион по-близо до ЕС.

²⁰ Toghofor, T. (2013), *Bilateral Questions: Solutions with Limited Scope; Unresolved Issues from Yugoslavia's from 'Disintegration From the West of the Balkans to the 'Rest of the Balkans'? Effects of Croatia's EU Accession on South Eastern Europe*, pp. 10-11.

Заклучение

Хърватия има силен интерес към стабилността в Западните Балкани, тя би могла да благоприятства продължаването на процеса на разширяване. В същото време европейското членство на Хърватия създава асиметрия в отношенията и влиянието по отношение на останалите кандидати за присъединяване от региона.

Тъй като вземането на решения в областта на политиката на разширяване изисква единодушие, всяка държава членка има възможност да блокира процеса с кандидат-членка. Хърватия е декларирала, че няма да използва членството си като средство за натиск срещу останалите кандидати за присъединяване. Фактът, че бързата интеграция на Западните Балкани е в интерес на страната, не изключва възможността за използване правото на вето с цел укрепване на позиции в конкретен двустранен спор.

Разгледаните двустранни проблеми са само част от примерите за проблемите в двустранните отношения между бившите югославски държави. Хърватия и Словения са страни - членки на ЕС, които не желаят да бъдат свързани със Западните Балкани, но географската близост няма как да бъде преодоляна. Много от проблемите датират от общата федерация и след като Югославия се разпада, новите независими държави, преживели война, се изправят пред двустранни и гранични въпроси, по които е трудно да се постигне консенсус. Европейската политика на асоцииране поставя ясни критерии, включително за мирното им разрешаване в духа на регионалното сътрудничество и добросъседски отношения, но историята е показала, че е необходимо време и много воля за преодоляване на различията и проблемите от времето на войната, за да могат двустранните проблеми да бъдат разрешени, без да предизвикват по-нататъшни възражения. В този смисъл Хърватия внася „балканизация“ в ЕС и не допринася за затвърждаването на европейските ценности в моменти на несигурност и нови предизвикателства за Общността.

Библиография

1. 'Croatia on the Road to the European Union' (2009), published by Ministry of Foreign Affairs and European Integration of Croatia - http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/Croatia_on_the_Road_to_the_EU.pdf
2. *The chronology of the border dispute between Croatia and Slovenia. Republic of Croatia.* Ministry of Foreign affairs and European integration. Zagreb, 16 March 2009 - https://www.esiweb.org/pdf/slovenia_CR%20MoFA-chronology.pdf
3. Population by ethnicity, 1971 - 2011 Censuses - https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/usp_03_HR.htm

4. *Minorities in Croatia Report* 2003, Minority rights group international.
5. International Crisis Group Balkans Report No 138: *A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia*, 13.12.2002.
6. Kuzio, T. (2001), *'Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?'* in POLITICS: 2001 VOL 21(3).
7. Jovic. D. (2011), *'Turning nationalists into EU supporters: the case of Croatia'*, in Chaillot papers. 'The Western Balkans and the EU: the hour of Europe' 2011.
8. Feketija, M. and Tazowski, A. (2014), *The seventh EU enlargement and beyond: pre-accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited*.
9. Toglhofer, T. (2013), *'Disintegration From the West of the Balkans to the 'Rest of the Balkans'? Effects of Croatia's EU Accession on South Eastern Europe'*. DGAP Analysis September 2013 No 8.
10. Aroyehun, T. (2015), *'Croatia's accession negotiations to the European Union'*, Master's thesis.
11. Blitz, B. (2005), *'Refugee Returns, Civic Differentiation, and Minority Rights in Croatia 1991-2004'* in Journal of Refugee Studies Vol. 18, No. 3.
12. Zuparic, D. (2012), *'The Balkan Partition: Return, Resettlement and Reintegration Policies for Displaced Persons in Croatia'*, Refugee watch June and December 2012.
13. Sabic, S. (2014), *'Croatia's Fast-Forward Foreign Policy: From Yugoslavia to the EU'* in 'The Foreign Policies of Post-Yugoslav States: From Yugoslavia to Europe'.
14. Bbc.com. *Croatia EU referendum: Voters back membership* - <http://www.bbc.com/news/world-europe-16670298>
15. Still no solution for Croatia-Slovenia border dispute. 02.10.2018 - <https://www.total-croatia-news.com/politics/31416-still-no-solution-for-croatia-slovenia-border-dispute>

раздел ТРЕТИ

**НОВИТЕ
ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД
ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ**

**СВОБОДА НА СЛОВОТО,
ДЕЗИНФОРМАЦИЯ,
ПОПУЛИЗЪМ**

Първите стъпки към борбата с дезинформацията онлайн като пример за формиране на стратегии и приоритети в ЕС

Мария Юркова

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

Abstract

The world is experiencing rapid changes without being able to adapt at the same pace because the growing use of new technologies. The current text aims to look at the EU's first steps in developing a strategy to combat online disinformation as an example of a policy approach and priorities formation in the EU. There are 3 main tasks in order to accomplish this objective. Firstly, to set a theoretical framework for possible approaches to design priorities, common goals and policies in EU. Secondly, to define the role of the European institutions in setting priorities in the EU and to follow up and analyze their first steps in the attempt to create a strategy for combating online disinformation. Third, to define the position of the subject online disinformation in the EU agenda. The underlying assumption is that, in the first steps towards developing strategies such as countering disinformation online, the EU is trying to formulate priorities, goals and measures that address the negative effects of current phenomena, not the causes of its occurrence, which in reality leads to a focus on the occasion - in this case the fake news, not the real problem - the digital transformation of the media and the rapidly changing media environment.

Глобализацията и безпрецедентната скорост на предаване на огромен обем от информация между граждани от различни краища на света водят до това вътрешната политика на държавите все по-често да се влияе и оформя от събития, случващи се извън техните предели. Нарастващият популизъм и наличието на силни крайногесни партии в западните демокрации заплашва международния ред, управляван чрез върховенството на правото. Социалният договор, който съществува между обществата и техните правителства, се разпада, тъй като

хората изискват повишаване на нивото на сигурност и просперитет, което държавите все по-трудно успяват да гарантират. В цифрово време гражданите започват да повдигат повече въпроси за отношението и механизмите, които съществуват между институциите и самите тях. Медиите винаги са били посредник в този процес, а новите технологии променят и медийната среда. Всичко това и напреженията между управляващи и граждани водят до нужда от предефиниране на общите и секторните стратегии за развитие както на държавите, така и на Европейския съюз, и на международните организации, за да се гарантира тяхната устойчивост и ефективност.

Настоящият текст има за цел да разгледа първите крачки на ЕС към създаване на стратегия за борба с дезинформацията онлайн като пример за подхода при изготвяне на стратегии, политики и приоритети в Съюза. За осъществяване на тази цел в доклада са поставени 3 основни задачи. Първо, да се постави теоретична рамка на възможните подходи при формиране на общи цели и стратегии в ЕС. Второ, да се определи ролята на европейските институции при задаване на приоритети в Съюза и да се анализират предприетите от тях действия за борба с дезинформацията онлайн. Трето, да се разгледа мястото на борбата с дезинформацията в дневния ред на ЕС. Като основната хипотеза е, че в първите крачки към изработването на определени стратегии като например тази за противодействие на дезинформацията онлайн ЕС се опитва да формулира приоритети, цели и мерки, които адресират негативните последици от актуални феномени, а не причините за тяхното пораждаване, което на практика води до съсредоточаване върху повода – в случая фалшивите новини, а не върху реалния проблем – цифровата трансформация на медиите и бързопроменящата се медийна среда. Това поражда необходимост от научни и експертни качествени изследвания, фокусиращи се върху възможните стратегически подходи при дефинирането на приоритети както на национално, така и на наднационално ниво, които да допринесат в дебатите за гарантиране на устойчивост на стратегиите и ограничаване изработването на политики, които да реагират на кризи.

Теоретична рамка на възможни подходи при формиране на приоритети, общи цели и стратегии в ЕС

По отношение на теоретичната рамка следва да се спомене, че наличието на следните три компонента е предпоставка за изграждане на стратегии и приоритети в ЕС: първо, обвързване на дългосрочна визия със средносрочни цели и краткосрочни действия; второ, изграждане на хоризонтална връзка между различните сектори с цел създаване на координиран подход за развитие и на вертикални връзки, така

че политиките и тяхното управление на национално, наднационално и международно ниво да се подкрепят взаимно; трето, установяване на ефективно партньорство между държава, бизнес, наука и граждански организации, тъй като проблемите са твърде сложни, за да бъдат решени от всяка една група самостоятелно.¹

Теоретично могат да се разграничат два възможни подхода при изработването на бъдещите приоритети на ЕС. Първият е поставяне на приоритетите спрямо желана крайна цел по подобие на стратегията „Европа 2020“². Вторият е да се идентифицират тенденциите и предизвикателствата пред Европа в дългосрочен и краткосрочен план и да се формулират приоритети, чиито цели и мерки да доведат до възможно най-добрите резултати.

На 1 март 2017 година с „Бялата книга за бъдещето на Европа“³ Европейската комисия постави официално началото на един общоевропейски дебат.⁴ Документът не изведе крайно нови тези, но ясно показва, че подходът на ЕС за обсъждане на развитието на интеграционния проект се е променил изключително много за последните 10 години. Европейската комисия предложи 5 сценария, с хоризонт 2025 г., обсъждащи бъдещето на Съюза. Преди осем години, през 2010 г., ЕС изготви стратегията „Европа 2020“, базираща се на поставяне на цели и подцели на база желано бъдеще. Към днешна дата подходът на ЕС е по-скоро да се определят основните световни тенденции и спрямо тях да се разграничат предизвикателствата пред ЕС и Европа, а оттам да се предложат конкретни мерки, за да се адаптира Старият континент.

Към момента може да се заключи, че както спрямо общите насоки за развитие на Съюза, така и по отношение на секторните политики, ЕК по-скоро следва втория подход. Той води до някои последствия и особености. На практика в някои случаи европейските институции действат на принципа на разработване на политики за противодействие на негативни проявления от дадени феномени, а не адресират първопричините за появата на самите проблеми. Тоест фокусират се върху повода, а не върху същинския проблем. Примерите за това могат да се търсят в различни политически инициативи, но настоящият текст ще разгледа, с цел онагледяване на тази практика, опитите на

¹ OECD (2001), *Strategies for Sustainable Development, The DAC Guidelines*, OECD Publishing, Paris, Retrieved November 01, 2018, from <https://doi.org/10.1787/9789264194762-en>.

² COM(2010) 2020, ЕВРОПА 2020 Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Последно посетен на 05 ноември 2018 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

³ Последно посетен на 05 ноември 2018 - <http://europa.eu/rapid/attachment/IP-17-385/en/White%20Paper%20on%20the%20future%20of%20Europe.pdf>

⁴ Важно е да се отбележи, че Бялата книга се фокусира не върху стратегията за бъдещите цели на ЕС, а върху преформулиране на начина, по който Съюзът функционира.

ЕК за противодействие на „фалшивите новини“, които в основата си търсят подход за решаване на симптомите, а не разбиране на цялостния проблем и модификациите на бързопроменящата се медийна екосистема. Макар първопричината за приоритизиране на тази тема да е борбата с последствията от реалния проблем, то все пак показва чувствителност на институциите да целеположат на база световните тенденции.

Именно затова следващата част от текста разглежда ролята на институциите на ЕС при формиране на политики и приоритети в ЕС и проследява предприетите от тях действия по отношение на борбата с дезинформацията онлайн.

Роля на европейските институции при задаване на приоритети в ЕС и действията им за борба с дезинформацията онлайн

Интеграционните процеси в ЕС се развиват с различни темпове и специфика, включително според степента на суверенитет, който държавите членки преотстъпват в зависимост от сектора. Световните тенденции и актуалните теми в държавите винаги рефлектират в средносрочен план на тези процеси. Това важи за всяка политика в ЕС и медийната политика на ЕС не прави изключение. Тя се развива постепенно и се формира и реализира спрямо поставените от самия Съюз цели и политически стратегии, както и от тенденциите, които ги определят. Изразител на избраната посоката за развитие на ЕС стават предприетите от страна на институциите действия.

В ЕС съществува взаимозависимост между институциите, когато говорим за задаване на дългосрочни визии и приоритети. Основната роля играят четири от седемте институции на Съюза, а именно: Европейският съвет, Съветът на ЕС, Европейската комисия и Европейският парламент.

Европейски съвет

При определяне на общите политически насоки и приоритети на ЕС ключова роля има Европейският съвет⁵. Той се състои от ръководителите на правителствата на страните членки и макар според Договорите на ЕС да не е натоварен със законодателни функции и неговите решения да нямат задължителен характер, той има задачата да задава политическия курс и целите на Съюза. Именно политическият характер

⁵ Последно посетен на 05 ноември 2018 - <https://www.consilium.europa.eu/bg/european-council/president/>

на институцията я превръща в жизненоважна в процеса на намиране на консенсусно решение за започване на конкретни стъпки по отношение на дадено явление.

Затова не е изненада, че първите сигнали за приоритизиране на темата „дезинформация онлайн“ идват от Европейския съвет, макар той да адресира предимно пропагандата, и то в нейното политическо измерение. Така вследствие на Заключенията от срещата на Европейския съвет от 19 и 20 март 2015 г. е създаден 'East StratCom Task Force' (Екип за стратегически комуникации с Изтока)⁶ с цел противодействие на дезинформационните кампании и по-точно – на пропагандата от страна на Русия⁷. Този инструмент служи за осъществяване на политическата и стратегическа цел на ЕС да се противопоставя на комуникационните политически кампании, водени от Руската федерация. Работата на Екипа за стратегически комуникации е по-скоро в полето на стратегиите за отбрана, касаещи дезинформацията, а нейната дейност може да се разглежда като политическа реакция и последица от анексията на Крим. Тези действия на Европейския съвет съществено се различават от предприетите след това стъпки за противодействие на дезинформацията от ЕК, както се вижда по-нататък в текста.

Съвет на ЕС

Европейският съвет подпомага дейността на водещата институция при вземането на решения – Съвета на ЕС⁸, в разработването на общите политики на високо ниво. От своя страна, чрез ротационното председателство Съветът на ЕС разполага с друг инструмент за формиране на по-краткосрочни приоритети, които са в по-голяма степен, макар и повлияни от визията на отделните държави членки. Според тази система, въведена през 2009 г. в Лисабонския договор, „триото определя дългосрочни цели и изготвя общ план, в който се набелязват темите и основните въпроси, които ще бъдат разглеждани от Съвета в рамките на 18-месечен период“⁹. Въз основа на програмата всяка от трите държави подготвя собствена по-подробна шестмесечна програма и своя интерпретация на приоритетите на Съюза. Въпреки че целта на тази система е, от една страна, да се създаде допълнително

⁶ Повече информация за създаването, целите и дейностите: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

⁷ Последно посетен на 19 май 2018, <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1176226&dswid=-5922>

⁸ Последно посетен на 05 ноември 2018 - <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/>

⁹ Последно посетен на 05 ноември 2018 - <https://www.consilium.europa.eu/bg/council-eu/presidency-council-eu/>

уещане за равнопоставеност между държавите членки, а от друга – да се гарантира непрекъснатост и приемственост в работата на институцията, тя има и един непредвиден ефект, а именно позволява на правителствата на държавите членки да се фокусират върху определени теми в европейския дневен ред, които са с по-тесен хоризонт или са подчинени на опити за легитимиране на вътрешнополитически стремежи.

В дневния ред на Съвета на ЕС темата за дигитализацията започва да влиза все по-забележимо след 2014 година. Люксембургското председателство на Съвета на ЕС през 2015 година определя приоритет „*съживяване на единния пазар чрез фокусиране върху неговото цифрово измерение*“, а същата година латвийското надгражда и го извежда в отделна тема – „*Цифров дневен ред*“ и така постепенно той се превръща във водещ за Съюза. През 2016 г. обсъждането на заплахата от фалшиви новини става тенденция особено след референдума за напускане на Великобритания от ЕС. В част от държавите членки започват да се предлагат политики за противодействие на фалшивите новини и това несъмнено превръща дезинформацията в тема, засягаща и Съвета на ЕС.

Европейска комисия

Институцията, която има функцията да определя цели и приоритети за действие, е ЕК¹⁰. Тя е натоварена с отговорността да изготвя предложения за ново европейско законодателство, които следва да се приемат от Съвета на ЕС и ЕП, и това ѝ отрежда основна роля при формулиране на стратегически цели и приоритети, включително в отделни области и политики.

Председателят на ЕК задава посоката на развитие на самата Комисия, а на тази база ресорните комисари поставят стратегическите цели и изготвят годишна работна програма. Комисията задава общите икономически приоритети на ЕС. Изразходването на средствата също е показателен белег за целеполагането и в този случай ЕК определя приоритетите на ЕС по отношение на разходите заедно със Съвета и Парламента. Също така ЕК изготвя годишни бюджети, които се одобряват от Парламента и Съвета. Така нареченият Европейски семестър¹¹, който предоставя рамка за координация на икономическата политика на страните, е също важен елемент от тази система. Той дава възможност на страните членки да обсъждат икономическите и

¹⁰ Последно посетен на 05 ноември 2018 - https://ec.europa.eu/commission/index_bg

¹¹ Последно посетен на 05 ноември 2018 - https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_bg

бюджетните си планове и държавите членки да получават политически насоки за следващата година.

Предвид нейните правомощия Европейската комисия играе основна роля при предприемане на първите стъпки за противодействие на дезинформацията. През ноември 2017 г. тя стартира обществено обсъждане на тема „*фалшиви новини*“, а Евробарометър извърши проучване във всички държави членки. През януари 2018 година ЕК назначава експертна група на високо равнище относно разпространението на фалшиви новини и дезинформация, която да я съветва.

Резултатите от публичното обсъждане, данните от специалния Евробарометър, основните заключения от различните структурни диалози със заинтересовани страни по темата и работата на Групата на високо равнище се превръщат в основа за изработване на доклад, публикуван на 12 март 2018 г., със заглавие „*Многоизмерен подход към дезинформацията*“. Тези стъпки довеждат впоследствие до съобщение на ЕК от 26 април 2018 г. със заглавие „*Справяне с онлайн дезинформацията: европейския подход*“¹².

Тези действия показват усилията на ЕК за създаване на стратегия по този проблем. На страницата на ЕК ясно се посочва, че целта на изброените стъпки е да се стигне до „*изчерпателен политически отговор*“, който да включва специфичните роли на различните участници и заинтересовани страни (социални платформи, медии и потребители)¹³. Подходът следва да определи отговорностите им спрямо стратегическите приоритети, принципи и ценности на ЕС, включващи свобода на изразяване, плурализъм на медиите и право на гражданите на разнообразна и надеждна информация.

В Съобщението на ЕК¹⁴ са обобщени четири основни „принципа и цели“: прозрачност, разнообразие на информацията, надеждност на информацията и включващи решения. ЕК предвижда конкретни мерки, които да търсят измерими резултати в следните направления: „*по-прозрачна, надеждна и отговорна онлайн екосистема*“, „*укрепване на проверката на фактите, колективните познания и капацитета за мониторинг на дезинформацията*“, „*насърчаване на отчетността*“ и финансиране на проекти и инициативи, които да подпомагат процесите и мерките за противодействие на дезинформацията.

Като ключов приоритет по темата ЕК посочва и гарантирането на сигурни и устойчиви изборни процеси в рамките на ЕС, като отчита

¹² COM (2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*. Retrieved May 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A236%3AFIN>

¹³ Последно посетен на 7 ноември 2018, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news>

¹⁴ COM(2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*. Retrieved May 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A236%3AFIN>

нуждата от мерки за провеждане на изборите за Европейски парламент през 2019 г., без да посочва в съобщението какви точно да са те. Насърчаване на медийната и информационна грамотност се отличава като основен елемент за превенция на дезинформацията в докладите на ЕК. По отношение подкрепата на качествена журналистика, ЕС ще продължава добрите практики към момента и ще ги подкрепя, включително чрез финансиране. Комисията си поставя за цел заедно с Европейската служба за външна дейност и държавите членки да разгледат допълнителни възможности за *„разработване на стратегически комуникационни отговори и други механизми за изграждане на устойчивост, както и за противодействие на системните кампании за дезинформация и хибридната намеса на чужди правителства към гражданите и юридическите лица в ЕС“*.

В своята визия Работната група към ЕК определя и основните играчи в пет категории: европейски институции (в частност ЕК), държави членки, граждански организации, онлайн платформи и новинарски медийни организации, като обобщава отговорностите, които се очакват те да имат.

В подхода на ЕК към момента е поет реален ангажимент за координиране и увеличаване на усилията за борба с дезинформацията. Макар ЕК да използва термина „всеобхватен подход“, според направения анализ се вижда, че предприетите мерки са все още общи. Докъде ще доведат тези първи крачки и дали темата реално ще бъде част от приоритетите на Съюза, предстои да се проследи.

Европейски парламент

Европейският парламент¹⁵ като единствената институция на ЕС, избирана пряко от гражданите, също има своето място в процеса на формиране на приоритетите на Съюза. ЕП може да влияе както чрез поставяне на нови въпроси за разглеждане в европейския политически дневен ред, така и чрез ролята му в процедурата по назначаване на Европейската комисия. В дневния ред на ЕП противодействието на фалшивите новини също се превръща в честа тема за дискусии.

Мястото на борбата с дезинформацията в дневния ред на ЕС

Направеният преглед показва, че актуалността на темата за борба с дезинформацията се наблюдава не само в световен план, но и в Европа. От 2016 година насам вследствие на президентските избори в САЩ и на референдума за напускане на Великобритания от ЕС, феноменът

¹⁵ Последно посетен на 05 ноември 2018 - <http://www.europarl.europa.eu/portal/bg>

„фалшиви новини“ се превърна в разпознаваем от обикновените граждани. Въпреки че дезинформацията не е ново явление, популярните „фалшиви новини“ се превърнаха в катализатор за предприемане на мерки за регулирането му в множество държави по света и ЕС, повлиян от дебатите в страните членки по темата, започна да мисли възможни подходи за противодействие.

ЕС се опитва да намери отговори и да даде перспектива, като всяка от институциите има своята роля в процеса. Единният цифров пазар е един от десетте приоритета¹⁶ на Комисията с председател Жан-Клод Юнкер за периода 2015 - 2019 г. Предложението за многогодишната финансова рамка за периода 2021 - 2027 г.¹⁷ предвижда да бъдат заделени 187,4 милиарда евро за европейския цифров пазар, иновация и цифровизация. Фокусът е върху програми за проучвания и иновации, стратегическа инфраструктура, дигитална трансформация и засилване на единния пазар.

Устойчивият икономически растеж на Европа до голяма степен ще зависи от способността ѝ да се реформира спрямо актуалните тенденции. Те променят средата, като по този начин създават нови предизвикателства или предефинират стари такива. Затова и примерът с дезинформацията онлайн е толкова акуратен, защото първите стъпки за борба с това явление са нагледен пример как ЕС се опитва да формулира приоритети, цели и мерки на база отговор на тенденции преди да има изработена стратегия или политика.

Когато самата среда е различна, то не следва да се опитваме да се борим с нейните последици, а да я разберем и да установим какви са нейните параметри и какви следва да са решенията за противодействие на негативните ѝ ефекти. Фалшивите новини са всъщност само част от проблема с дезинформацията онлайн, а този феномен има нужда да бъде предефиниран в контекста на световната технологична революция. Едно явление, толкова комплексно и многопластово като онлайн дезинформацията, се нуждае от цялостен подход, какъвто се опитва да изгради ЕК, въпреки че тя го прави по-скоро като реакция. Това е от ключово значение за поддържане на демократичните принципи и създаването на устойчив и работещ единен цифров пазар. Осъзнаването на променената роля на медийната среда и дефинирането на ясни цели, които да адресират тази промяна, ще е от съществено значение и за определянето на адекватни мерки за борба с дезинформацията в Европейския съюз и ще спомогне за изграждането на нова перспектива пред единния цифров пазар, която ще позволи на Европа да запази позицията си на световен лидер в цифровата икономика.

¹⁶ Последно посетен на 05 ноември 2018 - https://ec.europa.eu/commission/priorities_bg

¹⁷ Последно посетен на 05 ноември 2018 - https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf

В контекста на ЕС обаче изграждането на визия изисква постигане на консенсусно решение, първо, вътре в самите държави; второ, между политическите партии на национално ниво; трето, между държавите членки и четвърто, между европейските институции. Следващият етап е да се определят средствата за постигане на поставените цели. Едва тогава комбинацията от планираните средства, включващи институционални механизми, програмни структури и специфични политически инициативи следва да бъдат приведени в изпълнение, отчетени и мониторираны с цел усъвършенстване процеса на постигане на тези приоритети. Този процес е само началната стъпка за създаване на конкретна стратегия за развитие, докато реалното управленско предизвикателство е постоянстващо наличие на политическа воля за гарантиране на ефективен резултат.

В заключение, липсата на ясна цел допуска в процеса на определяне на насоки институциите да следват направление за решаване на проблеми с акцент върху краткосрочни цели, само частично обвързани с дългосрочни политики.

Пред ЕС стои задачата да възстанови доверието в демокрацията и да овласти гражданите чрез подобряване резултатността на политиките и политическата отчетност. В ЕС изискването за повече отговорност при предоставянето и получаването на информация създава необходимост от предлагане на актуални научни решения за подходите за противодействие на онлайн дезинформацията. Вследствие на негативните последици от този феномен, европейските институции, задвижвани от компетентите си и механизмите, предвидени в учредителните договори, започват да се ориентират към създаване на подходи и стратегии за борба с „фалшиви новини“. Този процес, от своя страна, показва нуждата от адаптиране към промените в медийната среда.

Библиография

1. Нейкова, М. (2011), *„Диалог или монолог? Противоречивият свят в обектива на глобалните телевизии“*, София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
2. Огнянова, Н. (2011), *„Медийна политика и право на Европейски съюз“*, София, Библиотека Европейски изследвания, Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“.
3. Шикова, И. (2011), *„Политики на Европейския съюз“*, София, Библиотека Европейски изследвания. Университетско издателство на „Св. Климент Охридски“.
4. Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 (Директива за аудиовизуалните медийни услуги). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32010L0013>, последно посетен на 01.11.2018.
5. Официалния уебсайт на Европейската комисия, последно посетен на 05.11.2018.

6. Официалния уебсайт на Европейския парламент, последно посетен на 05.11.2018.
7. Официалния уебсайт на Съвета на ЕС и на Европейския съвет, последно посетен на 05.11.2018.
8. ESPAS (2015), '*Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?*' [Electronic version], Retrieved May 20, 2018, from <http://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf>.
9. European Council on Foreign Relations (2016), '*Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are Geoeconomic Battlegrounds of the future*', Ed.by M. Leonard. London.
10. OECD (2001), *Strategies for Sustainable Development, The DAC Guidelines*, OECD Publishing, Paris, Retrieved November 01, 2018, from <https://doi.org/10.1787/9789264194762-en>.
11. Klum Stelander, J. (2017), '*EU against disinformation: Understanding a modern anti-disinformation campaign*' [electronic version], Retrieved May 19, 2018, from, <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1176226&dswid=-5922>.
12. Pauwels, C., H. Kalimo, K. Donders (2009), '*Rethinking European Media and Communications Policy*', Institute for European studies. Brussels: VUBPRESS/Brussels University.
13. COM(2018) 236 final. *Tackling online disinformation: a European Approach*. Retrieved May 19, 2018, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A236%3AFIN>.
14. European Commission (2018), *A multi-dimensional approach to disinformation*. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation [electronic version], Retrieved May 2, 2018, from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.
15. European Commission (2018), *First findings of the Eurobarometer on fake news and online disinformation*. Report. European Commission. Brussels. Belgium.
16. East StratCom Task Force. Retrieved May 20, 2018, from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en.

Свободата на словото и интелектуалната собственост. Някои проблеми, свързани с предложената нова директива относно авторското право и цифровия единен пазар

Симона Велева

Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The question of the balance between freedom of speech and intellectual property is being explored. The article suggests a brief look over the development of the intellectual property legislation. In the context of market digitization and the new challenges that technological giants pose to the market, the European Union is pursuing different policies with which it seeks to introduce uniform rules on copyright. This report proposes an analysis of the extent to which the provisions of the proposed Directive of the European Parliament and of the Council on copyright and the digital single market are relevant to the freedom of expression and right to information. Particular attention is paid to Art. 11 and 13 of the proposed Directive.

Закрилата на творците, на авторите по същността си е закрила на хората на свободното слово, на хората, които създават и съзидават достиженията на човешката цивилизация. Същевременно, всеки има право да се ползва от националните и общочовешки културни ценности, а свободата на художественото, научното и техническото творчество е основно човешко право, прогласено в конституцията (чл. 54 от конституцията). Историята на развитието на интелектуалната собственост е изключително динамична. Защитата ѝ бележи началото си още от 1474 г., когато във Венеция се приема закон за охрана на

авторските права на изобретенията. В исторически план, с огромно значение се разглежда приетият във Великобритания през 1710 г. Акт за поощряване на знанието по пътя на даване на права за копиране на печатни книги за указания период от време (*an Act for the Encouragement of Learning, by Vesting the Copies of Printed Books in the Authors or Purchasers of such Copies, during the Times therein mentioned*), наричан още Статут на кралица Анна.¹ С него се дава право на автора да продаде правото на ползване на своя ръкопис за срок от 14 години. Той може да го преотстъпи за още 14 години, но след това ръкописът става общодостъпен и може да се публикува и ползва от всеки. Създава се специален регистър към Съда, а всички произведения, публикувани преди 1710 г., получават еднократно за 21 години статут на авторско право. Със същия акт се слага началото на задължението за депозиране в някои библиотеки.

Интелектуалната собственост се разделя най-общо в три категории, като това са на първо място – художествени творби, защитени с авторски права: оригинални литературни и художествени творби, музика, телевизионни програми, софтуер, бази данни, архитектурни дизайни, рекламни творби и мултимедии; на второ място – индустриална собственост: изобретения (патенти), търговски марки, промишлени дизайни, нови сортове растения и географски указания за произход, и на трето място – търговски стратегии: търговски тайни, ноу-хау, споразумения за поверителност или бързо производство.

В международен план Бернската конвенция за закрилата на литературните и художествени произведения е първата международна спогодба, която урежда авторското право. Подписана през 1886 г. и в сила от 9 декември 1887 г., тя въвежда няколко основни водещи за уредбата на авторското право, принципа. Това са на първо място принципът на националния режим, според който защитата, която получава едно произведение в дадена държава, е същата, както и в останалите. Останалите са принципът на автоматичната закрила, на независимост на закрилата, и принципът на т.нар. *fair use*. Всички държави - членки на Европейския съюз, са страни и по Бернската конвенция.

По-късно, през 1883 г., се приема Парижката конвенция за индустриална собственост. Световната организация за интелектуална собственост (WIPO или още СОИС) и Световната търговска организация (WTO или СТО) способстват за подготовката на редица международни спогодби в областта на интелектуалната собственост. Действат още Универсалната конвенция за авторското право (1921), Женевската конвенция за закрила на продуцентите и звукозаписи срещу неразрешено възпроизвеждане на техните записи (1971), Римската конвенция за закрила на артистите изпълнители, продуцентите на звукозаписи срещу неразрешено използване на техните записи (1961), Договорът

¹ Вж. Miller, F., Vandome, A, McBrewster, J. Statue of Anne. DE: VDM Publishing, 2010, S. 32.

за международна регистрация на аудиовизуални произведения (1989), Конвенцията за създаване на световна организация за интелектуална собственост (1967), Споразумението относно свързани с търговските аспекти на правата на интелектуалната собственост (ТРИПС), Европейската патентна конвенция (1977), Договорът на СОИС за авторското право и Договорът на СОИС за изпълнения на звукозаписите, както и още няколко споразумения от Ница относно международната класификация на стоки и услуги за целите на регистрацията на марките, от Виена за установяване на международната класификация на фигуративните елементи на марките, от Страсбург относно международната класификация на патентите и др.

По-специално внимание заслужава разпоредбата на чл. 27, ал. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), според която всеки човек има право на закрила на моралните и материалните си интереси, които са резултат от каквото и да е научно, литературно или художествено произведение, на което той е автор.

Както се вижда, защитата на интелектуалната собственост е изключително широка и подробно уредена в множество актове. Въпросът за баланса между нея и свободата на словото спорадично се повдига с различен интензитет, като най-вече в САЩ² се застъпва широко схващането, че двете права принципно не се конкурират и правата на интелектуална собственост винаги имат примат над свободното слово³. В Европа е по-скоро обратното и се счита, че и двете имат еднаква стойност и следва да се преценява във всеки конкретен случай кое от двете права има предимство.⁴

В практиката на ЕСПЧ защитата на интелектуалната собственост, макар да не е посочена изрично, се извежда от член 1 от Протокол № 1 към Конвенцията. Най-широко известни са изводите по първото дело на Съда, което разглежда пряко конфликта между двете права – *Ashby Donald v. France*⁵. В него той дава предимство на интелектуалната собственост пред правото на изразяване и потвърждава решението на националния съд по дело, в което модни фотографии са осъдени заради това, че са продавали на уебсайт снимки от модно шоу, на които моделите са били облечени в дизайнерски грехи и с това са нарушили правата на дизайнерите. Макар да не намира нарушение на Конвенцията и фотографите да понесат значителни тежести, ЕСПЧ изследва за пръв път по това дело дали решението в полза на авторското право е

² Вж. Dinwoodie, G. Copyright Lawmaking Authority: An (Inter) Nationalist Perspective on the Treaty Clause. NYC: Columbia Journal of Law and the Arts. 2007, p. 355.

³ Вж. Harper & Row Publishers, Inc. v. Nation Enterprises, 1985, 471 U.S. 539, 558.

⁴ Вж. Buss, K. Copyright and free speech: the human rights perspective. In: - Baltic Journal of Law and Politics, vol. 8, nr. 2. 2015, pp. 183-202.

⁵ Вж. ECHR, *Ashby Donald v. France*, no. 36769/08, 10 януари 2013 г.

представлявало легитимна намеса в правото на изразяване на мнение.⁶ Скоро след това, в началото на 2013 г., Съдът в Страсбург разглежда още един случай на конфликт на авторско право и свобода на изразяване.⁷ Този път става дума за известната платформа за споделяне на файлове *Pirate Bay*, чиито основатели са осъдени в Швеция за съучастие в извършването на престъпления в нарушение на шведския закон за авторското право, тъй като чрез своята платформа са подпомогнали нарушаването на авторското право от страна на други лица по отношение на музика, филми и компютърни игри. Подобно и на делото с *Ashby Donlad* ЕСПЧ установява, че вътрешното законодателство, което е довело до установяване на отговорността на жалбоподателите, представлява намеса в чл. 10 от ЕСПЧ. Според Съда, предоставянето на средство за получаване и разпространяване на информация посредством платформата е израз на упражняване на правото съгласно чл.10, макар и в нарушение на закона за авторското право по шведското законодателство. Все пак Съдът постановява, че няма накърняване на правото на изразяване на *Pirates Bay*⁸ и се произнася в полза на шведския съд. Третият случай в практиката на Съда, който пряко разглежда колизията между двете права, е свързан с блокиране на достъпа в Турция до уебсайтовете *'myspace.com'* и *'last.fm'*, защото разпространяват музикални произведения в нарушение на авторското право. Жалбоподателят, който е бил редовен потребител на сайтовете, се оплаква от последиците от блокирането, което според него нарушава правото на получаване на информация въз основа на член 10 от ЕКПЧ. Съдът признава необходимостта от балансиране в случаи като този по отношение на конфликт между авторско право и свободата на получаване на информация (§13), но все пак посочва, че в случая ограничението е било предписано в закона и е предвиждало легитимна цел, а жалбоподателят – подобно на другите турски потребители на двата уебсайта за споделяне на музика – е непряко засегнат от блокирането, като засягането на интересите му не е достатъчно, за да бъде сметнено, че е нарушено основното му човешко право по Конвенцията, тъй като не става дума за негов собствен сайт, нито е лишен по принцип от достъп чрез други канали до въпросните музикални произведения.⁹

Преди тези три случая е имало дела, свързани с интелектуална собственост, но е разглеждана не конкуренцията между правото на интелектуална собственост спрямо правото на изразяване, а по-скоро гали е нарушено изобщо правото на собственост, но те са по-скоро изклю-

⁶ Вж. Огнянова, Н. (2014), „Медийна политика и право на Европейския съюз“, София, СУ „Св. Климент Охридски“, с. 722.

⁷ Вж. ECHR, *Neij and Sunde Kolmisoppi v. Sweden* [‘The Pirate Bay’] no. 40397/12, 19 февруари 2013.

⁸ Вж. Izyumenko, E., *The Freedom of Expression Contours of Copyright in the Digital Era: A European Perspective*. France: Journal of World Intellectual Property, 2016, Vol. 19, Issue 3-4, pp. 115-130.

⁹ Вж. ECHR, *Akdeniz v. Turkey* No. 20877/10, 11 март 2014.

чения. В този смисъл, ЕСПЧ тълкува понятието „притежания“ (*possessions*) по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1 от ЕКПЧ като автономно и заключва, че то не се ограничава до собствеността върху физически вещи и е независимо от понятието, изведено единствено във вътрешното право. Има други права и интереси, представляващи активи, които също могат да се разглеждат като право на собственост и следователно като „притежания“ по смисъла на Конвенцията и правото на интелектуална собственост. Пример в тази посока е авторското право върху снимка на известен замък в Молдова, използвана без разрешението на автора от властите в направата на лични карти, което е точно такъв обект на защита.¹⁰

В рамките на Европейския съюз първата сериозна стъпка към единна уредба на авторското право е направена с Директивата за компютърни програми от 1991 г. Класическото правило за давността на авторското право от 70 години след смъртта на автора е установено с Директивата за срока на защита на авторските права от 1993 г. Приета е Директива за базите данни от 1996 г., заедно с още редица актове. Като от по-важните директиви са и Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2001 година относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, а по-късно Директива 2014/26/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно колективното управление на авторското право и сродните му права и многотериториалното лицензиране на правата върху музикални произведения за използване онлайн на вътрешния пазар. Има над 12 директиви в областта на интелектуалната собственост, като те уреждат различни аспекти на обществените отношения, свързани с тях.

Ето защо практиката на СЕС е далеч по-богата от тази на ЕСПЧ, когато става дума за баланса между интелектуална собственост и свободата на изразяване, като в последните години Съдът на ЕС постановява все повече решения в посока на намиране на баланса между конкуриращи се интереси от гледна точка на основните права и най-вече свободата на словото, а не толкова на вторичното законодателство в областта най-често на авторското право, сродните му права и ползването на интернет. Съдът на ЕС извежда търсенето на справедливо балансиране (*fair balancing*) на авторското право и свободата на информация на потребителите на интернет, когато става дума за разпореждане, изискващо доставчик на интернет да филтрира достъп и впоследствие да блокира всички електронни съобщения на своите услуги, които могат да нарушат авторското право.¹¹ Според СЕС приемането на такава мярка, която следва да се прилага безразборно за всички потребители и за неограничен период от време, би

¹⁰ Вж. ECHR, *Balan v. Moldova No. 19247/03*, 29 януари 2008 г., §25.

¹¹ Вж. CJEU, Решение от 24 ноември 2011, *Scarlet Extended*, C-70/10, § 53.

представлявала нарушение на член 11 от ХОПЕС. Освен това е непропорционално прекратяването на достъп на потребители до хостинг от собственик на онлайн платформа с цел блокиране на информацията, съхранена на неговата платформа от страна на потребители, за да се предотврати всяка дейност, нарушаваща авторското право.¹²

Пред СЕС са повдигнати редица други случаи на блокиране на уебсайтове с цел защита на права на интелектуалната собственост, като Съдът в Люксембург извежда принципа, че следва да се търси балансът между двете права и не бива ограничението да е непропорционално на правото на изразяване на мнение и на достъпа до информация на интернет потребителите. Подобно блокиране на съдържание или ограничаване на достъпа на потребителите трябва да е строго целенасочено и да преследва легитимна цел, като не ограничава неправомерно свободата на словото.¹³ В обобщение, СЕС заявява ясно позицията, че свободата на изразяване трябва да се отчита и да заема своето централно място в дискусията за авторското право, особено що се отнася до цифровата среда.¹⁴

По отношение на националната правна рамка следва да се отбележи, че в България има шест специални закона – Закон за авторското право и сродните му права, Закон за патентите, Закон за промишления дизайн, Закон за закрила на новите сортове растения и породи животни, Закон за марките и географските означения и Закон за топология на интегралните схеми. Повечето от тези закони предвиждат изрични изключения, като по отношение на баланса със свободата на информация се предвижда, че не са обект на авторското право нормативни и индивидуални актове на държавни органи за управление, актовете на съдилищата, както и официалните им преводи; идеи и концепции; фолклорни творби; новини, факти, сведения и данни (чл. 4 ЗАПСП). Различен е режимът на снимките като обект на авторско право, като относно тях има случаи на осъдени медии за незаконосъобразното използване на снимки от блогове и социални мрежи.¹⁵ Така например, Окръжният съд във Велико Търново постановява, че „обстоятелството, че ищецът е публикувал снимките на общодостъпно място в социална мрежа с безплатен обмен на информация не дава възможност за използването им без разрешение. Според чл. 24, ал. 1, т. 6 от ЗАПСП е допустимо без съгласие на автора възпроизвеждане по фотографски начин на произведения, свързани с актуално събитие, само при посочване източника и името на автора. Вместо да остави името на автора – аргумент от чл. 6 от ЗАПСП – на снимките, ответни-

¹² CJEU, Решение от 16 февруари 2012, *SABAM v. Netlog*, C-360/10.

¹³ CJEU, Решение от 27 март 2014, *UPC Telekabel Wien GmbH v Constantin Film Verleih GmbH and Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH*, C-314/12, § 47.

¹⁴ Вж. *Ibid.*, Izyumenko, E., pp. 121-2.

¹⁵ Вж. Огнянова, Н. Цит. съч., „Медийна политика...“, с. 724 и сл.; Петров, П. „Конфликтът между правото на свободно изразяване и авторското право в интернет“. София, „Сиела Норма“, 2015 г., бр. 1.

към, при публикуването им на своя уебсайт е заличил това име и е поставил свои индивидуализиращи белези“, като съдът отсъжда в полза на автора.¹⁶

По дело от 2018 г. СГС се произнася отново в полза на автора на снимки, като отбелязва, че е „без значение, че процесните фотографии имат за предмет градски пейзаж. Това не изключва характера им на произведение на изкуството, както и проявено от ищеца творчество при създаването им... Поради тези качества на фотографиите те са и обект на авторското право. Снимка може да бъде закриляна от авторското право при условие, че е авторско интелектуално творение, което отразява личността на автора и е проява на неговия свободен творчески избор при реализиране на фотографията. В този смисъл е и практиката на Съда на ЕС (дело С-145/10 на Съда на ЕС по приложението на Директива 93/98 и др.).“¹⁷ Последните години има практика и за използване на снимки на фотографии, свалени от фейсбук без непосочване на авторството им.¹⁸

Като цяло, намирането на правилния баланс между защитата на интелектуалната собственост и свободата на словото крие редица особености и предизвикателства. Обясним е стремежът за въвеждане на ясна уредба, но тя не бива да ограничава прекомерно свободата на словото. Отчетливо се усеща общият подход, особено от страна на Европейския съюз, към все по-детайлно ограничаване на интернет пространството, а с това и на свободата на словото в редица области. Такъв е случаят и с авторското право, и по-специално с новата директива относно авторското право в цифровия единен пазар, предложена от Европейската комисия на 14 септември 2016 г. и спорните ѝ член 11 и член 13. Директивата си поставя за цел да отговори на предизвикателствата на пазара, породени от новите технологични възможности и тяхното развитие и да предотврати фрагментацията на уредбата в националните законодателства, особено в областта на трансграничното споделяне, като се визират по-специално институциите в областта на културното наследство. Освен това си поставя за цел, стъпвайки на Стратегията за цифров единен пазар от 2015 г., да осигури по-широк достъп до онлайн произведения в рамките на Съюза. Същевременно според Комисията правата на авторите са застрашени в условията на цифровите технологии и те се сблъскват с редица трудности за монетизиране на своя труд. В тази посока са и две от основните разпоредби на Директивата, а именно чл. 11 и чл. 13.

Чл. 11 предвижда ново – сродно на авторското право на издателите на публикации в пресата при цифрово използване на техните публикации, като препраща към член 2 и в член 3, параграф 2 от Директива 2001/29/ЕО. Целта на защитата според вносителите е най-вече да се защитят из-

¹⁶ Вж. Решение № 85 от 26.11.2014 г. по гр. д. № 114/2014 г. на Окръжен съд - Велико Търново.

¹⁷ Вж. Решение № 27 от 04.01.2018 г. по т. д. № 7987/2016 г. на СГС.

¹⁸ Вж. Решение № 563 от 09.05.2017 г. по гр. д. № 82/2017 г. на Окръжен съд - Пловдив.

дателите на оригинално съдържание и да се насърчава качествена журналистика, както и да се гарантира печалба на издателите при повторно използване на новини, публикации и съдържание. Смисълът на разпоредбата е, че издателите ще имат сродно на авторското право върху публикации и новинарско съдържание, включително и когато заглавията на публикациите се използват от интернет търсачките. Широко критикувана, разпоредбата заплашва да съсипе малки новинарски сайтове, създавайки изключително широк обем от права върху новини и новинарско съдържание, което ще го оскъпи и ще ограничи правото на информация. Освен това следва да се застъпи разбирането, че чл. 11 ще бъде в конфликт с Бернската конвенция и по-специално с чл. 10, ал. 1, според който е разрешено да се цитира от произведение, което вече е било законно направено публично достояние, при условие че цитирането е съвместимо с добросъвестната практика и е в обем, оправдан от целта, включително цитиране от статии във вестници и в периодични издания под формата на преглед на печата. Академичните среди дори излязоха с отворено писмо, в което 169 изтъкнати специалисти се обявиха срещу чл. 11. Дори и да се приеме, в чл. 11 следва да се направи поправка, според която разпространението чрез хипервръзки не е обхванато от ограничението на чл. 11, не е сигурно, че разпоредбата ще постигне желаните ефекти. Юлия Рега и други критици на разпоредбата я нарекоха „данък върху линковете“ (*link tax*). Всеки, който иска да използва част от заглавие или фрагмент (т.нар. *snippets*) от журналистическо съдържание онлайн, първо ще трябва да получи изрично разрешение от издателя. Това право за издателите ще важи за двадесет години след издаването. Идеята е големите онлайн платформи да са задължени да заплащат, когато в тях се споделя съдържание от новинарски сайтове. Следва да се отбележи, че опитът за въвеждането на това право не е ново явление. През 2009 г. в Германия се приема т.нар. *Leistungsschutzrecht für Presseverleger* или право на издателите да искат от сайтове, препредаващи новини, да плащат за използваното и препредадено съдържание на оригиналните издатели. Голяма част от издателите, обаче, не упражняват това свое право, а някои се отказват от него публично. Впоследствие големите издатели започват да предоставят разрешение най-вече към Google, но и не само, да ползва безплатно новинарското им съдържание и на практика правото не се упражнява ефективно.

Наред с Германия, през ноември 2014 г. Испания също приема сходно право в нов чл. 32.2 от испанския Закон за интелектуална собственост. Испанският законодател, обаче, отиде още по-далеч, като изключи възможността издателят да откаже плащане от сайта, копирал или обобщил част от съдържанието му, като ако не желае да получи плащането, то се насочва към Испанското общество на авторите и издателите (*Sociedad General de Autores y Editores SGAE*). Насочено изключително към Google, изменението в закона довежда до напускането на Google News от испанския пазар. Така и двата опита в Европа да се въведе ограничение на копиране на оригинално съдържание се оказват неуспешни.

Сходно е положението и с чл. 13 от директивата. Той е обект на още по-широка критика и дебати през последните две години, тъй като въвежда задължение към доставчиците на услуги на информационното общество, които съхраняват големи обеми произведения и други обекти, качени от техните ползватели, и осигуряват достъп до тях. Те трябва да предприемат в сътрудничество с носителите на права мерки за гарантиране на действието на споразуменията, сключени с тях за използване на техни произведения или други обекти и да не допускат в услугите им да се предлагат произведения или други обекти, идентифицирани от носителите на права в сътрудничество с доставчиците на услуги. Предлага се въвеждане на използването на ефективни технологии за разпознаване на съдържание. Директивата въвежда задължение доставчиците на услуги да предоставят на носителите на права адекватна информация за функционирането и прилагането на мерките, както и при необходимост – адекватно отчитане на разпознаването и използването на произведения и други обекти. Предвижда се включително и че доставчиците на услуги ще въведат механизми за подаване на жалби и защита, които са на разположение на ползвателите при възникване на спорове относно прилагането на тези мерки. Освен това държавите членки трябва да се намесват в тези спорове, като директивата предвижда, че те трябва да улесняват, когато е целесъобразно, сътрудничеството между доставчиците на услуги на информационното общество и носителите на права чрез диалози със заинтересованите страни за определяне на добрите практики, като например подходящи и съразмерни технологии за разпознаване на съдържание, като се отчитат между другото естеството на услугите, наличността на технологии и тяхната ефективност в светлината на технологичното развитие. Проблемите в така предложения текст са изключително много. В хода на преговорите се засилва контролът в посока цензура, като се обсъжда да се предвиди отговорност за неправомерно съобщаване или предоставяне на обществеността на съдържание, обект на авторско право, тоест обсъжда се задължение за въвеждане на филтриране. Вменяване на подобна отговорност на доставчиците на услуги като онлайн платформите за споделяне на съдържание е в състояние да опитоми, цензурира и унищожи интернет, както го познаваме днес. Доставчиците ще се наложи да поставят редица ограничения пред свободното споделяне и да филтрират цялото съдържание, като на практика не просто ще могат, а ще са длъжни да свалят видеа, например, на които на фон звучи популярна песен, обект на авторско право. Подобна уредба противоречи на принципа на плурализма и свободата на информация. Освен това, доставчиците най-вероятно ще се наложи да сключват договори с фирми, които да осъществяват мониторинг и контрол, което би било недопустимо. Недоустимо е частни трети лица да могат да правят преценка доколко, как и по какъв начин е използвано това авторско право. Иначе е обосновано адаптирането на уредбата в областта на авторското право и принципното приемане на нова директива. Чл. 13 обаче и ограничения със сходен характер са недопустими.

В стремежа да се уредят редица основни права, които са в конкуренция със свободата на словото, голямата опасност е, че макар и разпоредбите и ограниченията, които се приемат, да са легитимни и в баланс със свободата на словото, всяко от тях самостоятелно, общата политика и дълготрайната последица от прекомерната уредба би била нарушаване на принципа на пропорционалност и неправомерна цензура. Подобно ограничаване трябва да се прави изключително внимателно и в координация, с общ подход спрямо другите политики.

Във време на криза на демокрацията, затягане на уредбата в конкретна сфера на обществените отношения, които са пряко свързани със свободата на словото, в комбинация с друга такава уредба на други обществени отношения, свързани със защитата на личните данни, може да доведе до трайни щети при основните проявления на свободата на словото, до апатия и отслабване на гражданското общество. Глобализиращият се свят, въпреки редицата си предимства, крие и опасности, свързани с недемократичните си структури за вземане на решения, които са многопластови и разполагат с мощни механизми за контрол над информацията, а получената и свободна вече информация бива натоварена от ограниченията, наложени по официален път.¹⁹ Това предполага и обсъждане на някои конкретни проблеми за свободата на словото с изключително актуален характер.

Библиография:

1. Кийн, Дж. (1999), „*Медиите и демокрацията*“, София, Лик.
2. Огнянова, Н. (2014), „*Медийна политика и право на Европейския съюз*“, София, СУ „Св. Климент Охридски“.
3. Огнянова, Н. (2015), „*Интелектуална свобода и интелектуална собственост: колизии и баланси според съдебната практика в ЕС и САЩ*“, Юбилеен сборник 15 години „Европеистика“, София, Изд. СУ „Св. Климент Охридски“, с. 97-11.
4. Петров, П. (2015), „*Конфликтът между правото на свободно изразяване и авторското право в интернет*“, София, Сиела Норма, бр. 1.
5. Buss, K. Copyright and free speech: the human rights perspective. In: - *Baltic Journal of Law and Politics*, vol. 8, nr. 2. 2015, pp. 183-202.
6. Dinwoodie, G. Copyright Lawmaking Authority: An (Inter)Nationalist Perspective on the Treaty Clause. NYC: *Columbia Journal of Law and the Arts*. 2007.
7. Izyumenko, E. The Freedom of Expression Contours of Copyright in the Digital Era: A European Perspective. France: *Journal of World Intellectual Property*, 2016, Vol. 19, Issue 3-4, pp. 115-130.
8. Miller, F., Vandome, A., McBrewster, J. *Statue of Anne*. DE: VDM Publishing, 2010.

¹⁹ Вж. Кийн, Дж. (1999), „*Медиите и демокрацията*“, София, Лик, с. 97.

Защитата на личните данни като инструмент на ЕС за регулиране на дигиталните технологии

Йорганка Иванова

Юридически факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

This report examines the new General Data Protection Regulation (GDPR) (effective as of 25 May, 2018) and the draft e-Privacy regulation (in process of adoption) as instruments for regulation of the global network and the challenges posed by the digital technologies i.e. surveillance, Big data analytics, Artificial Intelligence (AI), profiling and microtargeting. Some of the key changes of the new data protection regime are highlighted and the expected positive effects examined, including:

- *Less online surveillance;*
- *more stringent conditions for the lawfulness of the processing and restrictions of the processing of „sensitive“ data*
- *specific rules for the profiling/automated decision-making and the re-use of personal data;*
- *greater fairness of the treatment of the internet users;*
- *stronger accountability for administrators;*
- *more transparency, including in the context of profiling and algorithmic decisions;*
- *enhanced confidentiality and security;*
- *greater control for citizens over their personal data*

The main conclusion is that despite GDPR and the draft e-Privacy regulation have the potential to enhance significantly the level of data protection, if properly enforced, they cannot solve alone all societal and economic challenges posed by the digital technologies and the digital transformation. The general data protection legal framework must be complemented with specific rules on various digital topics (such as AI, digital copyright, regulations of the global

platforms, consumer protection, illegal behavior online, cybersecurity etc.). It is advisable that these sectoral digital regulations are drafted in a consistent manner with the GDPR and the right to privacy and respect as well other fundamental rights, including the right to free speech, anti-discrimination, effective remedy etc. that face significant challenges today in the digital world. A fair balance must be also ensured so that the new regulations do not pose significant regulatory burden and do not hamper the competitiveness of the European economy.

Въведение

Като реактивен инструмент за регулиране на обществените отношения правото се намира под постоянния натиск на технологичните иновации, които изпреварващо рушат статуквото и поставят редица предизвикателства пред фундаментални правни концепции и способностите на съвременните правни системи да се адаптират и регулират ефективно новата действителност. Глобалната мрежа и свързаните с нея нови технологии са нагледен пример за това колко голям е днес правният вакуум, в който са се развивали досега експанзивно технологичните и обществени промени в дигиталния свят, в който днес преимуществено живеем (напр. като пазаруваме, плащаме сметки онлайн, общуваме с приятели и роднини, споделяме преживявания и изразяваме лично мнение в социалните мрежи, слушаме музика, четем книги и новини, обучаваме се и се информираме и т.н.).

При липса на детайлни регулации и институционален контрол от страна на гържавите интернет се оказва подходяща среда за упражняване на свободата на слово на гражданите, развитие на иновации и нови успешни бизнес модели, но в същото време разкри и една тъмна страна на дигиталната действителност като незачитане на основни човешки права; нарастващи заплахи за информационната сигурност; тормоз и сплашване на интернет потребители; повсеместно следене, което превърна мрежата в своеобразен „дигитален паноптикум“, данните от който се използват за изграждането на мащабно психологическо профилиране на интернет потребителите; манипулиране на свободната воля на гражданите чрез фалшиви новини и микротаргетиране; прилагане на нерядко дискриминационни алгоритмични решения, взети от бързоразвиващия и самообучаващ се Изкуствен Интелект; безпрецедентни злоупотреби с личните данни и използването им за манипулиране и вмешателство в основополагащи демократични процеси, каквито са националните избори (скангала с Кембридж Аналитика/Фейсбук)¹.

¹ Някои от тези предизвикателства и други са сполучливо очертани в Доклада на Етичната група към Европейския надзорен орган по защита на личните данни (EDPS), *Към създаването на дигитална етика*, 2018, стр. 8.

В този контекст Европейският съюз (ЕС) бе един от първите законодатели в света, които предприе стъпки, за да адаптира своите политики и правни инструменти и да отговори на тези предизвикателства, като създаде единен европейски цифров пазар и регулира по-адекватно дигиталните обществени отношения. Считано от 25 май 2018 г. чрез Общия регламент за защита на личните данни (ЕС) 2016/679 (наричан от мнозина с английското му съкращение GDPR или на български ОРЗД), ЕС се сдоби със съществено подобрена и хармонизирана правна рамка за защита на личните данни, която дава повече права на гражданите („субектите на данни“), на които съответстват много по-строги и скрепени с внушително високи глоби задължения за частните компании, публичните органи и всички други организации, които обработват лични данни („администратори на данни“). В процес на приемане от европейския законодател е също и друг ключов законодателен акт – проект за Регламент за неприкосновеността на електронните съобщения, който следва да допълни правната рамка конкретно за електронните комуникации и да направи правния режим на електронния обмен по-адекватен спрямо новата технологична реалност.

Тези два ключови законодателни акта на ЕС се определят от мнозина анализатори като най-мащабната и смела реформа в областта на личните данни, която ще промени начина, по който функционира интернет, и създадената на негова основа дигитална икономика. Целта на следващата секция от доклада ще е именно да очертае основните елементи в новия правен режим на защита на личните данни в ЕС и да оцени доколко въведените промени ще спомогнат да отговорят на предизвикателствата в дигиталния свят, очертани по-горе.

1. Общият регламент за защита на личните данни и Регламентът за електронните съобщения като инструмент за регулиране на дигиталните отношения

Преди да разгледаме промените, въведени с новите европейски регулации, е редно да подчертаем, че защитата на личните данни в ЕС и досега имаше стабилна законова основа чрез Директива 95/46/ЕО за защита на личните данни и Директива 2002/58/ЕО за поверителността на електронните съобщения, които са транспонирани в националния правен ред на гържавите членки чрез специални закони.² В голяма степен съществуващата правна уредба, обаче, не беше прилагана на практика досега, което се очаква съществено да се промени занапред

² В България това е Законът за защита на личните данни (Обн. ДВ. бр.1 от 4 януари 2002 г.) и Закона за електронните съобщения (Обн. ДВ. бр.41 от 22 май 2007 г.).

с новите внушителни глоби в размер до 20 млн. евро или 4% от годишния световен оборот на нарушителите.³

Общият Регламент за защита на личните данни (ОРЗД) заменя Директива 95/46/ЕО като правен инструмент заедно с множеството транспониращи я разнообразни национални закони, като създава единен, хармонизиран и пряко приложим режим в държавите членки, който би следвало да улесни в значителна степен бизнеса и да допринесе за по-високото ниво на защита на личните данни. Държавите членки запазват правото в някои конкретно определени области да приемат изключения или да допълват създадения с регламента режим⁴, но липсата на такова национално законодателство по принцип не засяга прякото приложение на новите правила⁵. Без да навлиза в подробен анализ на новата правна рамка за защита на личните данни тази част на доклада ще очертае някои от ключовите изменения, които се въвеждат с ОРЗД и проекта за регламент за поверителността на електронните съобщения и как те ще се отразят върху защитата на данните на потребителите в интернет и използваните нови технологии (като изкуствен интелект, анализ на Големите данни и др.).

По-малко следене в интернет. На първо място следва да се отбележи, че ОРЗД и Регламентът за електронни съобщения имат реална възможност, ако бъдат прилагани правилно, да намалят в значителна степен следенето на потребители в интернет чрез въвеждането на различни ограничения и разширяването на обхвата на приложение. От ключово значение за дигиталната сфера е извънтериториалният обхват на ОРЗД, който занапред ще се прилага и спрямо онлайн платформи и други технологични компании, които не са установени в ЕС, но които предлагат стоки и услуги на европейски граждани или следят тяхното поведение, включително в интернет⁶. Обхватът на защитените лични данни също е значително разширен, като покрива вече не само данните на конкретно идентифицирани лица, но и така наречената „идентифицируема информация“, която позволява директното или индиректното идентифициране на лицата посредством идентификатори като IP адрес, име, местонахождение и др.⁷ – на практика всички

³ Член 83 от ОРЗД.

⁴ Напр. за ограничаване правата на субектите на данни, режима за обработка на чувствителни данни, обработката на лични данни за целите на свободата на изразяване, в трудовите отношения и др., виж чл. 8, чл. 9, ал. 4, чл. 23, чл. 85-91 от ОРЗД.

⁵ Затова и фактът, че към датата на доклада - 02.11.2018 г. - България все още не е адаптирала националното си законодателство и не е приела Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни (ЗИДЗЗЛД), е без значение за отговорността, която администраторите носят за прилагането на ОРЗД, считано от 25 май 2018 г.

⁶ Член 3(2) от ОРЗД.

⁷ Член 4 (1) от ОРЗД.

идентификатори, които дигиталните компании събират от посетителите на уебсайтовете. Проектът за Регламент за електронните съобщения също се очаква да направи „Do Not Track“ опцията по подразбиране, като позволи следене онлайн, само ако потребителите са се съгласили изрично с това.⁸ ‘Wi-Fi-следенето’ или ‘Bluetooth-следенето’ също ще бъдат включени в обхвата на защита. Режимът за използването на т.нар. „бисквитки“, които позволяват следенето в интернет, ще бъде опростен за сметка на по-големия контрол, който потребителите трябва да имат върху възможностите на онлайн платформите да ги следят⁹.

По-стриктни условия за законосъобразност. Обработката на лични данни ще бъде възможна както досега на различни законови основания (като договор, законово задължение и др.)¹⁰, но интернет компаниите може да се очаква да разчитат най-често на своя легитимен интерес¹¹ или на съгласието на потребителите. Съгласието занапред обаче трябва да бъде задължително информирано, специфично, свободно дадено и недвусмислено¹². Съгласието не може да се разглежда като свободно дадено, ако субектът на данни няма истински и свободен избор и не е в състояние да откаже или да оттегли съгласието си, без това да доведе до негативни последици за него¹³. Регламентът за електронните съобщения освен това предвижда да изключи изобщо легитимния интерес като законово основание¹⁴, което ще налага търсенето на съгласие от потребителите при следенето им в интернет. Субектът на данни вече има правото да оттегли съгласието си по всяко време, което задължава администратора да прекрати обработката, ако не съществува друго законово основание¹⁵.

Ограничения при обработката на чувствителни данни. ОРЗД дава също така по-висока защита на някои специални категории лични данни

⁸ Член 10 от проекта за Регламент за неприкосновеността на личния живот и електронните съобщения.

⁹ Бисквитките могат да се използват и без съгласие, ако са „стриктно необходими“ или абсолютно технически необходими, за да се предостави услугата - Член 8 (1а), 2) от проекта за Регламент за неприкосновеността на личния живот и електронните съобщения.

¹⁰ Член 6 от ОРЗД.

¹¹ Когато се разчита на това законово основание, трябва да се направи т.нар. балансиращ тест, за да се гарантира, че легитимните интереси на администратора имат преимущество пред правото на защита на личните данни на субектите, които по принцип включва тест за необходимост и пропорционалност. Виж Работна група по член 29 (РБ29), Мнение 06/2014 относно понятието законен интерес на администратора съгласно член 7 от Директива 95/46/ЕС, 844/14/EN WP 217, 09/04/2014.

¹² Член 7 от ОРЗД.

¹³ Съображение 42 от ОРЗД.

¹⁴ Член 8 от проекта за Регламент за неприкосновеността на личния живот и електронните съобщения.

¹⁵ Член 7 (3) от ОРЗД.

(т.нар. „чувствителни данни“), разкриващи расов или етнически произход, политически възгледи, религиозни или философски убеждения или членство в синдикални организации, както и обработването на генетични данни, биометрични данни за целите единствено на идентифицирането на физическо лице, данни за здравословното състояние или данни за сексуалния живот или сексуалната ориентация¹⁶. Чувствителни данни могат да бъдат обработвани от интернет платформите или другите частни компании, най-вече ако: а) потребителите са дали изрично съгласие за всяка цел на обработването, б) личните данни явно са направени обществено достояние от субекта на данните, или в) данните се използват за научни или исторически изследвания или за статистически цели при предвидени конкретни мерки за защита на основните права и интересите на субекта на данните¹⁷. Профилирането на основата на такива чувствителни данни е позволено само ако потребителят е дал своето изрично съгласие. Това ограничение би следвало да предотврати в бъдеще известния скандал с „Кембридж-Аналитика“, където определен брой „харесвания“ на страници от потребители бяха използвани за изграждането на детайлни психологически профили, въз основа на които избирателите бяха таргетираны с индивидуални съобщения с цел да им се окаже въздействие върху политическите убеждения и изборни решения.

Профилиране и анализ на големите данни. ОРЗД покрива също така за първи път профилирането¹⁸, което технологичните компании, но също така и други публични и частни организации правят все по-масабно с цел да анализират, предвиждат и насочват поведението на гражданите за различни цели като търговска реклама, предизборни кампании, но също така и за определяне на здравни или осигурителни вноски, кредитен рейтинг, престъпен или рисков профил и др. Обширно профилиране не би било възможно на основание легитимния интерес, на който повечето от технологичните компании разчитат, тъй като не би могло да се приеме, че техните легитимни интереси имат преимущество пред правото на защита на личните данни на субектите¹⁹. Дори и без да се обработват чувствителни данни за целите на профилирането, такова обширно профилиране би изисквало изрично съгласие на субектите на данни, освен ако не се основава на сключен договор

¹⁶ Член 9 (1) от ОРЗД.

¹⁷ Член 9 (2) а), д) and ж) от ОРЗД.

¹⁸ Член 4 (4) от ОРЗД определя профилирането като „всяка форма на автоматизирано обработване на лични данни, изразяващо се в използването на лични данни за оценяване на определени лични аспекти, свързани с физическо лице, и по-конкретно за анализиране или прогнозиране на аспекти, отнасящи се до изпълнението на професионалните задължения на това физическо лице, неговото икономическо състояние, здраве, лични предпочитания, интереси, надеждност, поведение, местоположение или движение“.

¹⁹ Виж РБ29 Мнение относно легитимния интерес.

между субекта и администратора или не съществува законова разпоредба, която да го разрешава.²⁰ ОРЗД поставя ограничения също пред анализа на Големите данни, който позволява събирането, съхранението и анализирането на огромно количество данни, получени от различни източници в интернет, от които се правят изцяло нови взаимовръзки и се генерират нови данни чрез изкуствения интелект. По-нататъшно обработване на данните за други цели е разрешено само ако тези цели са *съвместими* с целите, за които данните са събрани, което налага преценка на основата на редица критерии, включително контекста на събиране на данните и очакванията на субектите на данни.²¹ Останалите принципи при обработката на данните за „ограничение на срока на съхранение“ и „минимизиране на данните“ също запазват действието си, което по принцип благоприятства правото на защита на данните на субектите, макар и за сметка на технологичния и научен прогрес и иновации, както твърдят някои изследователи.²²

Добросъвестност. Макар и да не е нов, принципът на добросъвестност при обработването на личните данни е от все по-голямо значение в контекста на дигиталните технологии и алгоритмичното общество, в което все повече услуги стават „персонализирани“ на основата на предишно поведение на потребителите и събраните лични данни за тях. Добросъвестността изисква личните данни на субектите да бъдат обработвани само за легитимни цели и в контекста на техните оправдани очаквания, без да се нанасят съществени негативни последиствия за правата и свободите им.²³ Добросъвестността при обработването на личните данни е също така тясно свързана с въпроси като дискриминация²⁴, предубеденост, включително при използването на изцяло алгоритмични решения и т.нар. балони на филтрите в интернет. Добросъвестната обработка на данните изисква спазването на ценности като равенство и справедлив процес, особено когато алгоритми вземат решения от съществено значение въз основа на личните данни на потребителите.

По-голяма прозрачност. ОРЗД повишава изискванията за прозрачност и задължава администраторите винаги да информират субектите за това какви данни събират за тях, на какво основание, за какви цели ги използват, с кого ги споделят, за какъв срок и при какви мерки

²⁰ Член 22, ал.2 от ОРЗД.

²¹ За всички критерии виж член 6(4) от ОРЗД.

²² Zarsky, T., *'Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data'*, Seton Hall Law Review: Vol. 47 : Iss. 4, Article 2, 2017.

²³ UK Information Commissioner's Office (ICO), *Guidance on Big data, Artificial Intelligence, Machine-Learning and Data Protection*, 2017.

²⁴ Dwork, C. (2013), *'It's Not Privacy, and It's Not Fair'*, 66 Stan. L. Rev. Online 35 .

ги съхраняват и др.²⁵ Особено важно е също тяхното задължение да направят използването от тях алгоритми при профилирането и автоматизираното вземане на решения по-прозрачни спрямо субектите на данни²⁶, което много от интернет платформите не са направили към момента. Макар че задължението за прозрачност е често разглеждано в дигиталното пространство като неефективно, доколкото потребителите се съгласяват автоматично и по принцип не четат дългите, легалистични и сложни уведомления за поверителност, ОРЗД отваря възможност тези уведомления да бъдат по-подходящи и разбираеми, включително спрямо момента на уведомяване на потребителя.

Повече отчетност. Една от най-съществените промени е новият принцип на отчетност²⁷, съгласно който всички администратори носят вече отговорност да докажат, че спазват изискванията на ОРЗД, което налага приемането и прилагането на редица вътрешни политики и процедури, които да осигурят спазването на принципите при обработката на личните данни и другите задължения²⁸, включително „защита на данните на етапа на проектиране“ и „по подграждане“²⁹, оценка на въздействието върху защитата на данните³⁰, водене на регистри на дейностите по обработка³¹, отговаряне на исканията на субектите на данни (напр. право на достъп, изтриване и т.н.)³² и др. Това позволява също така да се търси и по-голяма отчетност от алгоритмите, например чрез извършването на специализирани външни одити, на които да бъде подложен изкуствения интелект.

По-голяма сигурност и поверителност. Личните данни по принцип следва да бъдат пазени поверителни и да не бъдат разкривани без съгласието на субекта на данни, освен ако не съществува законово основание за разкриването им. ОРЗД допълнително засилва тази защита, като въвежда изискването за прилагането на технически (напр. криптиране, псевдонимизиране и др.) и организационни мерки, за да се избегнат или намалят рисковете от нарушения на сигурността на данните³³. Допуснати нарушения в сигурността вече задължително трябва да

²⁵ Тази информация трябва да бъде предоставена на субекта, когато данните се събират директно от него (член 13), но също така и когато данните се събират от други източници (член 14 от ОРЗД).

²⁶ Член 13, ал.2, буква е) от ОРЗД.

²⁷ Член 5, ал.2 от ОРЗД.

²⁸ Член 5, ал. 2 от ОРЗД.

²⁹ Член 25 от ОРЗД.

³⁰ По-специално, когато се използват нови технологии, профилиране, изкуствен интелект, наблюдение или се обработват чувствителни данни, виж член 35 and 36 от ОРЗД.

³¹ Член 30 от ОРЗД.

³² Член 13 от ОРЗД.

³³ Член 32 от ОРЗД.

се докладват на надзорния орган до 72 часа, ако представляват риск за правата и свободите на субектите на данни, а също и на самите засегнати субекти, ако нарушението е високо рисково³⁴. Регламентът за електронните съобщения също така ще повиши значително сигурността на онлайн съобщенията (например през Messenger, WhatsApp, Viber, Skype и т.н.)³⁵ и свързания с Интернет на Нещата (Internet of Things) електронен обмен³⁶, което би следвало да защити всички тези огромни масиви от лични данни, които ще се генерират в следващите години чрез комуникиращи помежду си умни устройства.

Повече контрол и права за потребителите. Накрая следва да се отбележи, че ОРЗД възстановява баланса в отношенията между гражданите и администраторите, като разширява значително правата на субектите на данни и улеснява тяхното упражняване. Той доразвива някои съществуващи вече права (като правото на достъп, коригиране, ограничаване, възражение и правото на субектите да не бъдат обект на автоматизирано вземане на решения), но въвежда и изцяло нови права като „право да бъдеш забравен“ в определени хипотези по известното решение на Съда на ЕС по делото „Гугъл“³⁷ и новото право на „преносимост на данните“, което позволява на потребителите да получат данните си в машинночитим формат³⁸. Всички тези права на субектите на данни им предоставят повече контрол как и за какви цели се обработва тяхната лична информация от администраторите, като възвръщат баланса в неравнопоставените отношения между гражданите и глобалните интернет платформи, които досега безконтролно монетизираха личните данни на своите потребители.

Заклучение

В заключение може да се каже, че макар ОРЗД и проектът за Регламент за неприкосновеността на електронните съобщения да предоставят значително по-висока защита при обработката на личните данни и да спомагат за разрешаването на някои от проблемите в глобалната мрежа, те сами не могат да разрешат всички предизвикателства на дигитализацията и настъпилите с нея обществени, икономически и технологични промени. Техните принципи и общи рамки за обработката на лични данни следва да се прилагат хоризонтално във всички сфери на дейност, но трябва да бъдат допълнени със специали-

³⁴ Член 33 и 34 от ОРЗД.

³⁵ Съображение 33 от проекта за Регламент за електронните съобщения.

³⁶ Съображение 12 от проекта за Регламент за електронните съобщения.

³⁷ По дело С 131/12 Гугъл Испания и Гугъл Инк. с/у Испанска агенция за защита на личните данни и Марио Коста Гонзалез, ECLI:EU:C:2013:424.

³⁸ Член 15-20 от ОРЗД.

зирани правила, които да разрешат конкретни проблеми в някои сфери като регулирането на изкуствения интелект³⁹, регулиране дейността на глобалните платформи⁴⁰, защита на потребителите онлайн⁴¹, защитата на авторското право в цифровия пазар⁴², борбата с фалшивите новини⁴³, речта на омразата и друго незаконно поведение онлайн⁴⁴, киберсигурността⁴⁵ и др. Тези нови регулации на дигиталното пространство трябва да бъдат съвместими с основните принципи, въведени с ОРЗД при обработката на лични данни, а също и с други основни права по Харта за основните права на ЕС като свобода на изразяване, забрана от дискриминация, ефективни средства за защита и др., които са изправени пред все по-големи предизвикателства в дигиталния свят, в който живеем преимуществено днес. Развитието на тази законодателна уредба в динамичната среда на иновации и технологично развитие ще бъде без съмнение един от ключовите приоритети на ЕС на законодателно ниво, което до голяма степен ще предугада както защитата на основните права и ценности на Съюза в дигиталния свят, така и конкурентоспособността на европейската икономика и нейната способност да се адаптира към дигиталната трансформация и да се наложи като световен лидер, подобно на лидерството в регулирането на защитата на личните данни, което вече е факт с ОРЗД.

За да не се превърнат регулациите в пречка пред конкурентоспособността на европейските компании, една от поуките, които може да се изведе от първите месеци по прилагането на ОРЗД, е именно необходимостта европейските и националните регулатори в съответните сфери на дейност да си сътрудничат с бизнеса и да разработят достатъчно наръчници и технологични решения и инструменти, които

³⁹ Съобщение на Европейската комисия от 25.04.2018 „Изкуствен интелект за Европа“, COM(2018) 237.

⁴⁰ Предложение за Регламент за насърчване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги COM(2018) 238 - 2018/0112(COD).

⁴¹ Предложение за Директива за изменение на Директива 93/13/ЕИО, Директива 98/6/ЕО, Директива 2005/29/ЕО и Директива 2011/83/ЕС по отношение на по-доброто прилагане и модернизирването на правилата за защита на потребителите в ЕС - COM/2018/0185 final - 2018/090 (COD).

⁴² Предложение за Директива относно авторското право в цифровия единен пазар COM(2016)0593 - 2016/0280 (COD).

⁴³ Съобщение на Европейската комисия от 26.04.2018 г. „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“ COM(2018) 236 и приетият на 26.09.2018 г. Кодекс за поведение за борба срещу дезинформацията, който да се прилага от дигиталните платформи, маркетинг и други компании, имащи отношение към борбата срещу разпространението на онлайн дезинформация.

⁴⁴ Препоръка на Европейската комисия от 1.03.2018 г. относно мерките за справяне с незаконното съдържание онлайн C(2018)1177.

⁴⁵ Директива (ЕС) 2016/1148 относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза, ОВ L 194, 19.7.2016, стр. 1-30.

да спомогнат за правилното прилагане на регулациите от частния сектор и така да способстват за бързото му и лесно приспособяване към новата регулаторна среда с възможно най-ниска административна и финансова тежест.

Библиография

1. Доклад на Етична група към Европейския надзорен орган по защита на личните данни (2018), „Към създаването на дигитална етика“
2. Предложение за Регламент относно зачитането на личния живот и защитата на личните данни в електронните съобщения и за отмяна на Директива 2002/58/ЕО - COM/2017/010 - 2017/03 (COD).
3. Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), *ОВ L 119, 4.5.2016, стр. 1-88*.
4. Решение на Съда на ЕС по дело C131/12 Гугъл Испания и Гугъл Инк. с/у Испанска агенция за защита на личните данни и Марио Коста Гонзалез, ECLI:EU:C:2013:424.
5. Zarsky, T. (2017) *'Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data'*, Seton Hall Law Review: Vol. 47 : Iss. 4 , Article 2.
6. Dwork, C. (2013), *'It's Not Privacy, and It's Not Fair'*, 66 Stan. L. Rev. Online 35.
7. UK Information Commissioner's Office (2017), *Guidance on Big data, Artificial Intelligence, Machine-Learning and Data Protection*.

Ефектът на източноевропейския популизъм върху бъдещето на Европейския съюз. Случаят Орбан.

Теодора Йовчева

Философски факултет,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Abstract

The aim of the paper is to examine so called „illiberal democracy“ proposed by Hungarian prime- minister Victor Orban. The paper uses two theoretical frameworks: first, populism as a vehicle for drowning electoral support and second, model of the personalized party.

First part examines the features of Fidesz as a personalized party. With strong leadership of Orban, Fidesz represents a party with absent internal pluralism, weak intra-party dynamics and uncontested leadership. The leader eliminates the ideological competition, on one hand, and competition for the leadership post, on the other. He is the main speaker and policy-maker. I also use the definition of Mudde about populism- division between pure people versus corrupted elites. In this case the corrupted elite is Brussels bureaucracy. Schmitter defines populism as political movement with strong leadership and drowning support across cleavage lines.

The explaining of the illiberal democracy follows the pattern: first part examines the personalization of power in Fidesz and the second part examines the change in functioning of basic democratic institutions such as Constitutional court, media and election law.

The conclusion is that so called ‘illiberal’ model actually represents an attempt to be undermined basic democratic institutions. Euroscepticism is used to present Orban as strong and determined leader.

Статията ще се фокусира върху „нелибералния“ режим, обявен от унгарския премиер Виктор Орбан и промените в демократичната сис-

тема на страната. Ще бъде направен опит за изясняване на това понятие и неговите характеристики. Режимът ще бъде анализиран в светлината на промените в модела на партия. Статията се стреми да покаже как елиминирането на вътрешния дебат в партията води до монополизиране на властта. За разлика от всеобхватната партия, която се стреми да интегрира обществения плурализъм, новият вид партия го отрича както в организацията си, така и в действията и реториката си.

Без да има претенции за изчерпателност или генерализация статията има за цел да анализира организационните промени в унгарската партия Фигес.

Председателят на унгарския парламент Ласло Кьовер дава заявка за нов модел „Ние изградихме гържавата от мазето до тавана. Ако имаме възможност да управляваме, много от нашите промени ще са необратими в Унгария, но и в Европа.“¹

Теоретична рамка – популизъм и персонализация на партията

Разделението елит срещу народ е в основата на популизма според Муде. В случая разделението, което Орбан поставя е европейски/ брюкселски елит срещу унгарския народ. Някои теоретици не извеждат водачеството като основна характеристика на популизма. Имайки предвид, обаче, изключителната роля на партийния лидер във Фигес, ще бъде използвано определението на Шмитер. Според Ф. Шмитер две от основните характеристики на популизма са силно водачество и възможност за печелене на подкрепа отвъд кливидж линиите. Вземайки предвид реторическите похвати на разделение и нарастването на броя на избирателите на партията, статията избира тези определения за популизъм.

Партията Фигес ще бъде анализирана в теоретичния модел на персоналистката партия. Основно определение за това ще бъде дефиницията на Мусела: „Председателят и основателят на партията напълно въплъщава и ръководи партията; той е надарен с цялостни прерогативи да номинира мениджъри и персонал на базата на приятелство, да премахва който загуби благоволенieto на лидера, да контролира кандидатурите на всички нива от национално и местно управление и да определя политики в някои сфери.“² Хипотезата, която се залага, е, че Фигес

¹ Цитирано по Enyedi, Z., Kreko, P. Orban's laboratory of illiberalism. In: Journal of Democracy, Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 39-51 [онлайн].

² Musella, F. (2017), Political leaders beyond party politics. Naples: Palgrave Mcmillan, p.77

е силно доминирана от лидера си и той е в позиция да определя политици, без да среща съпротива от партийното ръководство. Вътрешнопартийният баланс е силно изместен към лидера до степен да е политик без конкуренция. В резултат на овладяването на партията, той се стреми да овладее държавното управление и да представи този модел като алтернатива на доминиращия модел в Европа.

Като ключови характеристики на персоналистката партия ще бъдат използвани: 1) възможността на лидера да преодолява съпротива вътре в партията и да налага дневен ред; 2) неоспоримото място на лидера независимо от изборна победа или загуба и 3) способността му да мобилизира подкрепа с личността си.³

Доминацията на изпълнителната власт в парламентарни режими не е нов феномен. Анализът не твърди, че особеността на режима на Орбан е в изместване на баланса към изпълнителната власт. Въпреки че концентрацията на власт е по-характерна за мажоритарните отколкото за консенсусните демокрации, изследвания, посветени на канцлеровата демокрация, показват, че подобни ефекти се наблюдават и в консенсусните демокрации.

Вътрешнопартийна динамика във Фидес-овладяване на партията и обсебване на процеса на вземане на решения

Създадена като организация с антикомунистическа и космополитна насоченост, партията изоставя този образ и заема по-националистически позиции. Балинт Мадяр описва ФИДЕС като централизирана партия.

„Обуздаването на членовете на партията започна в началото на 90-те години. (...) Видели ерозирането на първото гясно правителство след смяната на режима, лидерите на ФИДЕС насочиха партията си към гясната половина на политическото поле и постепенно ѝ придобиха нов профил. Най-напред те се справиха с представителите на алтернативния либерален курс, които бяха против завоя в гясно, изтласкаха ги от ръководните органи, а след това – и от партията. Едновременно с това започнаха да гледат като на непростимо предателство и на нежелание за съобразяване с новата реалност и стремежа към стола на председателя на партията: тъкмо затова в средата на 90-те години временно бе изхвърлен на политическото бунце първият и единствен от тогава кандидат, опитал се да съперничи на Виктор Орбан.“⁴

³ Pogunte, T., Webb, P. (2005) *Presidentialization of Politics*. Oxford University Press.

⁴ Мадяр, Балинт, (2016), „Посткомунистическата мафиотска държава: случаят Унгария“, Изток-Запад,

От цитирания текст става ясно, че лидерът на ФИДЕС Виктор Орбан разполага със сериозна автономия в рамките на партията. Лидерското му място е заплашено веднъж, и то неуспешно. След това няма повече такива опити, дори когато партията е в опозиция.

През 1993 - 1994 г. под ръководството на Виктор Орбан започва идеологическо препозициониране на Фигес. Кръгът около него в избора си на коалиционни партньори предпочита антикомунистическата реторика и е отворен по-скоро към християнско-националния лагер. Препозиционирането им в център-дясното пространство им дава възможност и за привличане на по-голям сегмент от електората. Определени среди от Фигес предпочитат съюз със социалистите, но кликата около Виктор Орбан надделява и налага християнско-консервативната линия. Последвалата преориентация на партията доказва колко силни са позициите на Виктор Орбан в партията. Също така е индикация и за състезателния характер на партията. Тя не гържи толкова на идеологическия си профил, колкото на електоралния успех. В случая идеологическата преориентация и отстраняване на конкуренцията са пример за възможност за налагане на решения и преодоляване на съпротива.

Елиминирането на вътрешния плурализъм се случва и чрез настояване на видните партийни фигури на позиции без особена собствена власт.

Видните личности като Йож. Сайер и Т. Дойч стават европейски депутати, което ги отдалечава от амбициите за партийна и национална политика. Золтан Покорни става ръководител на район в столицата, а Ищ. Щумпф – член на Конституционния съд. Орбан настоява потенциалните си конкуренти на административни позиции или ги лишава от възможност за политическо развитие. Без авторитетни личности в партията със силно влияние не могат да се създадат центрове, различни от този на лидера.

Показателно за специалното място на Орбан в партията е това, че дори когато партията остава в опозиция, лидерското му място не е застрашено.

Неговите съпартийци осъзнават голямото влияние, което Орбан има сред обществото и не поставят лидерството му под въпрос. Това означава, че той е станал толкова важен за партията и за имиджа ѝ, че апаратът не би си позволил да изгуби Орбан.

Популизъмът на Фигес

От хлабаво студентско движение ФИДЕС става централизирана партия със силна позиция на лидера. Както беше отбелязано, наличието на силно водачество е един от критериите за популизъм.

Вътрешнопартийната динамика свидетелства за такова. Неоспоримото място на лидера и незаменимата му комуникационна роля го издигат до фигурата на водач. Популизмът е минималистична доктрина, бедна на идеи. Тя компенсират с персона, за да има по-голяма плътност.

Споменатото идеологическо препозициониране има значение относно определението на Мууде за противопоставяне народ – елит. Превърнато в евроскептицизъм, то следва патерналистична логика. Но този евроскептицизъм е припознат като грижа, патриотизъм от страна на Виктор Орбан като премиер и неговото патерналистично отношение към гражданите се приема като защита от враг.

Патерналистичната логика прави унгарския евроскептицизъм различен от западноевропейските. Популистката реторика на Орбан е в рамките на представяне себе си като защитник и обединител. Поддръжниците му виждат това като борба за възстановяване на националната слава.

Харизмата на водачеството

Харизмата на водачеството и концепцията за персонализация се пресичат в случая с протестните мобилизации през 2002 г. Индикатор за персонализация, както беше заложено в теоретичната рамка, е възможността на лидера да мобилизира подкрепа⁵. Водачеството проличава в протестните мобилизации през 2002 г. след като Фигес губи вота. „Резултатът беше впечатляващ и безпрецедентен. Стотици и хиляди се събират по улиците в Будапеща, за да слушат победения, но неоспорим лидер, който насърчава унгарците да се борят с комунистическата космополитно капиталистическа клика(...). Гражданските кръгове привлякоха стотици хиляди активисти в рамките на седмици. Неформалният, но неоспорим лидер на това ново движение е Орбан и въпреки че гражданските кръгове не са част от Фигес, политическите им цели няма как да бъдат по-пристрастни.“⁶

От анализа става ясно, че Виктор Орбан е нещо повече от лидер на Фигес. Той е символ на партията, като я съсредоточава в собствената си личност. От тази гледна точка може да се направи заключението, че във вътрешнопартийно отношение, но и като обществено възприемане партия Фигес е напълно персонализирана от Виктор Орбан.

⁵ Pogunte, T., Webb, P. (2005), *'Presidentialization of Politics'*, Oxford University Press

⁶ Enyedi, Z. (2005), The role of agency in cleavage formation, *European Journal of Political Research* 44: 697-720.

Въпреки че често е поставян редом до диктатори и авторитарни лидери като Путин и Лукашенко, Орбан не цели да бъде „баща на нацията“. Неговата логика е „разделяй и владей“, като при това той разчита на най-голямата и най-добре организирана група от обществото.⁷ Неговият популизъм е популизъмът на състезанието, заради безспорната му способност да мобилизира поддръжници.

Овладеяване на независими институции

Целта на този раздел е да се покаже тежестта, която Фигес има в парламента и изпълнителната власт. Тя доминира над системата на либералната демокрация на институции, които ограничават правителството в неговата автономия. На практика Фигес и Орбан съдействат за преодоляване на ограничаващите фактори, като ги променят отвътре, но и правно изменят правомощията им. Една от основните черти на персонализацията е възможността за преодоляване на съпротива и налагане на дневния ред на лидера.⁸ В случая Орбан с помощта на конституционното мнозинство успява да разшири полето си на действие.

Ще бъдат накратко анализирани три ключови сфери: конституционен съд, правосъдна система и медиите. Избрани са, защото имат ключово значение за демократичната държава. Настъпилата промяна в тях е една от особеностите на „нелибералния“ режим.

Конституционен съд

Една от най-спорните промени през 2013 г. е свързана с Конституционния съд (КС). От неговите правомощия се отнемат въпросите, свързани с бюджета и данъците. Анулира се цялата му юриспруденция преди 2012 г. Ролята на КС се ограничава, като той не може да разглежда закони, променящи конституцията из основи, а само нейната форма.

Всъщност КС е ограничен за сметка на парламента, който в този момент е доминиран от Фигес. Според новите промени председателят на Конституционния съд се избира от парламента, което отменя действащата процедура по избиране от самите съдии.

Освен това парламентарното мнозинство променя Конституцията, когато Конституционният съд постанови, че има несъвместимост между основния закон и новоприетия акт.

⁷ Enyedi, Z., Kreko, P. Orban's laboratory of illiberalism. In: *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 39-51 [онлайн].

⁸ Pogunte, T., Webb, P. (2005), *Presidentialization of Politics*. Oxford University Press

Процедурите по изпращане на кадри в Конституционния съд също са променени. Премахва се паритета в парламентарната комисия, която издига кандидатите за Конституционния съд, вследствие на което мнозинството изпраща свои лоялни лица. От тази перспектива промените, касаещи Конституционния съд, имат двойствено значение – от една страна, те ограничават юридически и формално самия орган, но от друга страна, по неформален път го поставят под властта на една политическа сила, с което подкопават самото му предназначение. Всички членове на Конституционния съд са назначения на Фигес и почти всички от тях са лоялни към партията.⁹ При липса на горна камара, както и президент със слаби правомощия, Конституционният съд гарантира съдържане и баланс.¹⁰

Правосъдна система

Вторият елемент, на който статията ще се спре, е правосъдната система. Създава се Общонагарско съдебно ведомство като ръководителят му има изключителна роля в израстването и развитието на кадрите в системата. Унгарски изследователи извеждат личният характер на назначенията във ведомството. То е оглавявано от гама, свързана с приятелски връзки със семейството на Орбан. Нейните правомощия са широки: еднолечно право за вземане на решения за назначение на съдии, кариерното им израстване и разпределение на делата. Председателят на ведомството се избира с 2/3 мнозинство от парламента, което осигурява едновременно възможност на Фигес да го избере и гарантира, че ще трябва следващото мнозинство, което иска да го смени, да постигне този резултат, което не е толкова лесно.

Медии

Овладяването на медиите е най-видно в случая с Figyelő, чийто собственик е правителствен консултант. Освен това регионални вестници, втората по големина телевизионна компания и вторият по популярност уеб сайт, цялата национална радиомрежа, единственият спортен ежедневник и други вестници стават част от меката сила на Фигес. Собствениците им са близки до лидера лица. Тези вестници често са безплатни с публичен достъп до спирки на градския транспорт. Рекламодателите им обикновено са правителствени агенции.

⁹ Enyedi, Z., Kreko, P. Orban's laboratory of illiberalism. In: Journal of Democracy, Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 39-51 [онлайн].

¹⁰ Sadecki, Andrzej, In a state of necessity, How Orban changed Hungary, Point of View, 41, April 2014.

Медиите се обвързват с реформи, като държавните са единствените, в които ще се извършва предизборна кампания. Както може да се предположи, държавните телевизии са под въздействието на правителството, след като получават финансирането си от държавния бюджет. Партията, която е на власт, ще бъде една стъпка пред конкурентите си, защото може да използва държавното финансиране като инструмент за влияние в своя полза. Законово скъсенят срок за водене на предизборна кампания намалява възможността за информираност на гражданите. По този начин се подкопава едно от базовите демократични разбирания, а именно възможността за равнопоставеност на кандидатите. Изборите са свободни, но не и честни.¹¹

Създаването на закони, които да ограничат академичната автономия, е друг пример за рестриктивната политика в Унгария. Засягането на една от базовите свободи в демократичните държави поставя „нелибералния“ режим на Орбан на плоскостта на мек авторитаризъм. Създават съмнение, че Фидес се опитва да създаде такива институции, които, запълнени с лоялни към тях хора, да им гарантират влияние, дори когато не са мандатоносители. Овластяването на пресата, дори регионална, е отново в полза на Орбан.

Демократичната система може да бъде подкопана от неперсоналистки партии, както и не е задължително персонализацията непременно да доведе до това. Примери могат да се приведат и в двете посоки.

Персонализираната партия „Република, напред!“ във Франция не довежда до такива промени. Турция и Унгария обаче могат да бъдат посочени като примери за персонализирани партии, предприемащи действия срещу демократичните ценности. В резултат на овластяването на партията Орбан може да си позволи не просто да запълни независимите институции с лоялни на партията хора, а с такива, лоялни лично към него.

Заклучение

Нелибералният режим на Орбан подкопава ключови устои на правотова държава. Алтернативният модел, който Орбан предлага всъщност представлява отстъпление от основните демократични принципи на властта – съдържане и противотежест. Доминацията на всички сфери – медиите, реклами, образование, дори спорт отразява развитието на недемократични практики.

¹¹ Enyedi, Z., Kreko, P. Orban's laboratory of illiberalism. In: Journal of Democracy, Volume 29, Number 3, July 2018, pp. 39-51 [онлайн].

Моделът представлява опит за овладяване на независими гържавни институции, действия, нарушаващи демократичния ред и евроскептицизъм. Те са предприети от партия с персоналистки характер, която представя тези политики като национални отговори в ситуация на регионални кризи.

Анализът не твърди, че всяка персоналистка партия е заплаха за демокрацията, нито че заплахи за демокрацията могат да произтичат само от такива партии. В случая с Унгария обаче са налице и двата феномена. Използваното определение за популизъм изисква отчитането на фигурата на лидера. Неоспоримото лидерство и елиминирането на вътрешния плурализъм дава по-голяма свобода на Орбан да предприема подобни недемократични действия.

Всъщност лабораторията на Орбан за „нелиберализъм“ желае да има състезание, но победителят да спечели всичко, включително възможността да влияе над демократичните процедури. Възможността му да мобилизира подкрепа го прави състезателен играч по дефиниция.

Статията си постави за цел да изследва какво представлява „нелибералния“ режим като алтернатива на статуквото и зараждането му. Доминацията на Виктор Орбан в изпълнителната власт е резултат от доминантната позиция в партията Фидес. Нелибералният режим запазва някои от чертите на демокрацията като конкурентност на изборното състезание, но същевременно партизира независими по правилата на демокрацията институции.

Библиография:

1. Мадяр, Б. (2016), „*Посткомунистическата мафиотска държава: случаят Унгария*“, Изток-Запад, София
2. Enyedi, Z. (2005), 'The role of agency in cleavage formation', *European Journal of Political Research* 44: 697-720.
3. Enyedi, Zs., Kreko, P. (2018). Orban's laboratory of illiberalism. In: *Journal of Democracy*, Vol. 29, Number 3, pp.39-51.
4. Musella, F. (2017), *Political leaders beyond party politics*. Palgrave Mcmillan. Naples.
5. Mudde, C., (2004), The populist zeitgeist. *Government and opposition*, 39(4), pp.541-563.
6. Poguntke, Th., Webb, P. (2005), 'The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies', ECPR
7. Schmitter, P. (2006), 'A balance sheet of vices and virtues of 'populism'', European University Institute and Central European University.

раздел ЧЕТВЪРТИ

**ДИСКУСИЯ НА
„ОТВОРЕНОТО
ПРОСТРАНСТВО“**

**РЕЗУЛТАТИ ОТ
ОБСЪЖДАНЕТО ПО ВРЕМЕ
НА ДОКТОРАНТСКАТА
КОНФЕРЕНЦИЯ**

Във втората част на третата докторантска конференция на катедрите „Европеистика“ и „Политология“ на тема „**Новата перспектива на ЕС – приоритети и политики?**“ се проведе дискусия на „отвореното пространство“. Тя беше провокирана от основните тези и послания в докладите на докторантите в първата част на дискусията. Всеки един от присъствалите докторанти, студенти и преподаватели имаше възможността да зададе въпроси и да открие проблеми и предизвикателства, които смята за основополагащи за визията за бъдещето на Европейския съюз. Въпросите бяха обобщени от организаторите, като се обособиха три водещи теми:

- 1. Европейският съюз след Брекзит – печеливши и губещи**
- 2. Комуникирането на политиките на ЕС**
- 3. Възходът на популизма и национализма в държавите членки**

Думата отново беше дадена на участниците в конференцията, които се разделиха на три основни групи, като всеки един от тях имаше възможност да избере коя тема предпочита да коментира и каква позиция да защитава. В дискусията взеха активно участие студенти от Клуба на политолога към Софийския университет, както и студенти от Магистърска програма „Европейска интеграция и дипломация на ЕС“.

В последвалата интерактивна част участниците успяха да се обединят около редица ключови послания, като предложиха редица отговори и възможни решения на основните проблеми за бъдещото развитие на ЕС и България.

Европейският съюз след Брекзит – печеливши и губещи

В средата на ноември тази година министър-председателят на Обединеното кралство, г-жа Тереза Мей, заяви нееднозначно, че „Брекзит е много тежка мисия“. Около това становище единодушно се обединиха и участниците в дискусиата в рамките на докторантската конференция. Както и да изглежда финализираната „сделка“ за излизането на страната от ЕС към март 2019 г., едно е сигурно – няма да има печеливши, а единствено губещи. Задачата на г-жа Мей е действително нелека и на моменти добива облика на Шекспирова трагедия – вътре в страната британският премиер следва да убеди привържениците на Брекзит, че Обединеното кралство напуска Европейския съюз и единния пазар с неговите четири свободи, а навън – европейските си партньори, че напускането е едва ли не символично и бъдещите отношения с ЕС ще останат максимално близки и взаимноизгодни.

Преговорите с Обединеното кралство се намират в преломна точка, в която е необходимо да се вземат целесъобразни решения на базата на сериозни компромиси и от двете страни. Текстът на предварителното споразумение предвижда Обединеното кралство да плати задълженията си към бюджета на ЕС. Залага се преходен срок след оттеглянето на 29 март догодина, който най-вероятно ще продължи до 31 декември 2020 г.

Друг ключов момент е предложението твърдата ирландска граница да бъде избегната с оставането на Северна Ирландия в митническия съюз на ЕС. Освен това гражданите на ЕС, които живеят до напускането във Обединеното кралство, и британците, които са се заселили на континента, запазват правата си, включително и тези на социални надбавки.

За бъдещите отношения се предвижда Обединеното кралство и ЕС да не си налагат взаимно мита и квоти. Предлага се запазване на тясното сътрудничество на службите за сигурност.

Проектът за споразумение беше последван от вълна от оставки в британското правителство, а в допълнение предстои да бъде ратифицирано от гържавите членки, което със сигурност ще доведе до още по-разгорещен дебат.

Участниците в дискусиата се обединиха около тезата, че все още е прекалено рано да се дава оценка, както и че призивите за оставка на британския премиер няма да доведат до разрешаване на проблемите,

а само до тяхното задълбочаване. Текстът на споразумението е обмен, сложен и крие много детайли и „подводни камъни“ – оценката на предложенията изисква адекватен, задълбочен и експертен анализ, а ефективността и последиците от договореностите ще станат ясни, едва когато започне тяхното прилагане на практика.

Още от създаването си Европейският съюз е съпътстван от кризи – те неминуемо го променят, но същевременно могат да го направят по-силен.

Днес на дневен ред изпъкват миграционната криза и терористичната заплаха, както и нарастващата вълна на евроскептицизъм. Утре обаче не е изключено да възникнат нови проблеми, в справянето с които държавите членки биха могли да се позоват на поуките от Брекзит и да ги анализират от различна перспектива. Дори и за най-големите евроскептици е ясно, че диалогът и сътрудничеството с ЕС трябва и ще продължат и след излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз.

Когато коментираме резултатите от референдума в Обединеното кралство, следва да си зададем два основни въпроса – какво доведе до тях и какво научиха както британците, така и гражданите на останалите държави членки. По отношение на призивите за втори референдум, участниците в дискусията се съгласиха, че той може да е теоретично възможен, но твърде малко вероятен.

Следващият тест за осмисляне на отговорността от прякото волеизявление и личната ангажираност на всеки един от нас като гласоподавател несъмнено ще бъдат изборите за Европейски парламент през май 2019 година.

Комуникиране на политиките на Европейския съюз

Темата за важността на комуникационната политика на ЕС логично се очерта като основна в дебата и като продължение на дискусиата около кризата с оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз.

Участниците в обсъждането се обединиха около тезата, че несъмнено един от най-сериозните дефицити, когато говорим за процеса на вземане на решения в ЕС, е т.нар. „дефицит на комуникация“ – гражданите продължават да не са информирани в достатъчна степен за причините, целите и постиженията на европейските политики, закони и мерки.

Управлението на много нива, което е характерно за Европейския съюз, прави изключително трудно идентифицирането на корена на проблема – дали той е позициониран на европейско ниво или е породен от пропуски в диалога с гражданското общество на национално равнище. Едно е сигурно обаче – процесът на европейска интеграция е все по-силно зависим от общественото мнение, защото „ефективната демокрация означава ефективна комуникация“. Хората обикновено и съвсем логично се интересуват от конкретните ежедневни прояви на процеса на интеграция и прякото им отражение върху тяхното ежедневие и стандарт на живот. В същото време общественото мнение много чувствително се влияе от множество различни фактори. Ето защо комуникацията по европейските въпроси е условие за по-нататъшното развитие на европейския интеграционен проект

Следва да се опитваме да променим традиционната реторика, до която се свежда Европейският съюз, особено на нашите ширини – усвояването на средствата от ЕС, политическото противопоставяне по линията Изток – Запад или поредния скандал на деня. Времето за такъв разговор отдавна е настъпило. Ключът към правилното разбиране на същността и смисъла на ЕС е най-вече в повишаване на информираността на гражданите. Това е дълъг образователен процес, който трябва да започне в максимално достъпна форма още от основното училище.

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

такава. Основополагащо е подобряването на гражданското образование и нуждата от сериозно инвестиране в политическото ограмотяване на младите хора. Много важен инструмент за противодействие е подобряването на подхода на комуникация на традиционните партии с гражданите – тя е необходимост, която все повече прераства във въпрос на оцеляване.

Един от най-важните въпроси е кой следва да осъществява комуникацията по въпросите, свързани с Българското председателство и по европейските теми въобще – често като „отговорници“ се посочват европейските институции и българските институции, но общественото мнение се формира под въздействието на различни информационни канали. Важен фактор в тази връзка са неправителствените организации, политическите партии, университетите, академичната общност. Едва ли може да има съмнение обаче, че именно медиите са водещи при формирането на общественото мнение. Тук включваме както традиционните медии – радио, телевизия, печатни издания, така и интернет и социалните мрежи.

Когато говорим за комуникиране на Председателството, много отчетливо стои въпросът за начина на отразяване на свързаните с него теми. Прави впечатление, че те се коментират преобладаващо на събитийен принцип, телеграфно, без да се влага необходимата дълбочина. Нещо повече, за жалост непознаването на механизмите, по които функционира ЕС, същността и ролята на Председателството, дават възможност за тиражиране на неточни твърдения, а понякога и на неистини.

Много популярно явление е да се използва абстракцията „Брюксел“, която има монопол върху вземането на законодателни решения, а държавите членки нямат гумата. Сложният процес на вземане на решения ражда митове, а те не могат лесно да бъдат оборени. Причината е, както в незнанието, така и във факта, че информацията не е поднесена по разбираем начин. И не на последно място – желанието за откриване на нещо „жълто“, „скандално“, което да улови вниманието по първосигнален начин. Един прекрасен пример в това отношение е посещението на председателя на ЕП Антонио Таяни през месец ноември 2017 г., в навечерието на Председателството. Тогава медийно отразяване получи единствено технически проблем с микрофона, а казаното от него беше твърде пестеливо коментирано по същество. Друга „ключова“ за медиите тема беше ремонтът на НДК. За съжаление тя се превърна в нарицателно понятие за Българското председателство – скандали, обвинения в корупция, некачествено изпълнение.

Ефективната комуникация е двустранен процес и нейна основна цел следва да бъде преодоляването на усещането у гражданите, че са само пасивни наблюдатели на протичащите събития. Когато се говори за

ползите от Председателството или от ЕС като цяло, не се обръща достатъчно внимание на нематериалните ценности – мир, защита на човешките права, равенството, демокрацията. Те обаче са не по-малко важни и са необходимо условие за „получаването“ на материални ценности като подобряване на благосъстоянието, свобода на движение, свобода на словото и пр.

Успешната комуникация също е въпрос на постигане на компромис и пресечна точка на разбирателство. Една от интересните тези в рамките на дискусията беше, че „трябва да има среща между разум и чувства“, когато се говори за ЕС, неговите политики, постижения и предизвикателства. Това означава, че „Брюксел“ като обобщаващо понятие за технократския елит трябва да вложи повече „чувства“ в комуникирането на европейските теми, а гражданите, от своя страна – повече разум, оттърсвайки се от свърочакванията, които неминуемо водят до свърхразочарования.

Възходът на популизма и национализма в държавите членки

Популизмът и крайният национализъм набират все по-голяма сила и печелят все по-широка подкрепа сред гражданите на държавите - членки на ЕС.

През последните 20 години подкрепата за популистките партии в Европа се е увеличила повече от три пъти. Крайнодесните и популистки партии са смели в своите програми и гръмки в предложенията си за решаването на всяка криза, цялата им реторика се основава на анти-тези и агресивна критика на статуквото. И макар политическата хипербола и тиражирането на неистини да е един от любимите им похвати, те увеличават своя електорат, предлагайки често невъзможни, но популярни решения.

Някои от най-скорошните политически събития като референдума за оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС и избора на Доналд Тръмп, не могат да бъдат разбрани, без да се вземе предвид възходът на популизма.

Дискусията по тази наболяла за ЕС тема започна с преглед на текущата политическа ситуация на Стария континент и участниците се съгласиха, че се наблюдава все по-голямо одобрение и нарастваща електорална подкрепа за крайнодесните и популистки партии. Те винаги са присъствали в политическия живот в световен и европейски мащаб, но през последното десетилетие ставаме свидетели на все по-нарастващото им влияние в редица национални парламенти на държавите членки, както и в Европейския парламент. Ето защо докторантите и студентите решиха да се фокусират върху причините за нарастващата подкрепа към тези политически образувания, а след това да потърсят възможните начини за противодействие на тези тревожни тенденции.

В Европейския съюз се наблюдава все по-голяма криза на доверието и разочарование от основните партийни семейства – консервативни, социални, либерални. Те са част от политическия пейзаж на Европа от десетилетия и постепенно сякаш се обезличават в съзнанието на избирателите.

Времето на традиционните и легитимни лидери сякаш вече отминава, за да дойде часът на харизматичните, каквито са повечето по-

пулистки водачи. Затова и избирателите, които те печелят, смятат, че техните проблеми могат да бъдат решени от силен лидер. Популизмът изисква най-необикновените личности да водят най-обикновените хора.

Другите фактори, които обуславят появата на популизма, са развитието към постиндустриално общество, както и краят на студената война, в която традиционните партии са загубили своя исторически противник. Тези процеси отварят ниша за по-слабо идеологически партии и фаворизират популизма, който лесно се адаптира към проблемите на геня като имиграция, в това число враждебност към различните култури и религии, безработица, високи данъци и защита на националната идентичност и територия.

Редица лидери все по-умело боравят с популистката реторика, обръщайки в своя полза кризата на представителността и на традиционното политическо говорене. Дотолкова, че са възприемани като легитимни водачи. Доказателството са последните изборни резултати в Гърция, Франция и Унгария. Както и в цяла Европа, където за последните десет години формациите, които увеличават подкрепата си, са популистки.

Постмодерната политика е крехка, сложна и несигурна, което повдига въпроса за бъдещето на съвременните общества и обстоятелствата, при които държавната власт ще е в състояние да управлява. Загубата на легитимност, съпоставена с нарасналите очаквания на управляваните, прави демокрациите все по-неуправляеми. Поради тази причина е важно да се насърчават новите решения и начини на действие.

Размиването на политическото разделение „ляво – дясно“ и стремежът за заемане на центристски и консенсусни позиции по ключови теми от политическия и икономическия спектър създава своеобразен политически вакуум, както в лявото, така и в дясното, а следователно – и предостатъчно поле за действие за различни радикални формирования.

Икономическата и финансова криза в Европа накара много хора да преосмислят своите политически възгледи и да променят партийните си предпочитания, както и да си зададат въпроса дали управляващите партии са способни да вземат правилни решения в областта на икономиката. Същото се отнася и за проблема с бежанския поток – все повече граждани очакват единен европейски глас и бързи и работещи решения, но не виждат потенциал за подобни действия в традиционните партии.

Крайнодесните и популистки партии много залагат на емоционалните аргументи в своето политическо говорене, като изкарват на

преден план елементарни човешки страхове и допълнително подкрепават усещането за сигурност у хората. За сметка на това разумните и логични послания биват измествани на заден план.

Новите технологии и интернет имат голямо влияние за информираността на гражданите и влиянието на крайногесните и популистките партии. Контролът върху информацията и медийната среда се превръща в най-ценното оръжие както в ръцете на правителството, така и в тези на опозицията, но също така и на движения, които традиционно не са част от статуквото. Участниците в дискусията се съгласиха, че тези партии получават сериозно медийно внимание и техните послания достигат в по-голяма степен до избирателите, особено до по-младите от тях. С други думи, крайногесните и популистки партии са изключително умели в манипулирането на общественото мнение, докато традиционните партии на моменти са дори „летаргични“ и сякаш незаинтересовани от мнението на гражданите. Ниската избирателна активност в редица държави членки през последните години доведе и до по-сериозното присъствие на подобни партии в законодателните органи, където те получават трибуна за отправяне на своите послания.

Според участниците основополагащо отново е подобряването на гражданското образование и нуждата от сериозно инвестиране в ограмотяването на младите хора. Много важен инструмент за противодействие е подобряването на подхода на комуникация на традиционните партии с гражданите – тя е необходимост, която все повече прераства във въпрос на оцеляване.

Ключов способ за противодействие е силното политическо лидерство, което обаче се уповава на основополагащи за ЕС демократични ценности, диалог с гражданското общество и изграждане на ангажираност у избирателите, че политическите решения засягат всеки един от нас. В краткосрочен план популистките партии вероятно ще останат приблизително толкова силни, въпреки че ще са още по-явно радикално десни и ще продължи да има значителни регионални и национални разлики. Основният въпрос е как непопулистките партии „отговарят“ на предизвикателството.

Сборник от доклади

**Новата перспектива
на Европейския съюз -
приоритети и политики**

Софийски университет „Св. Климент Охридски“
и Фондация за свободата „Фридрих Науман“

София, 2018 г.

ISBN 978-619-91006-2-2

MINEVA

РЕКЛАМНО-ИЗДАТЕЛСКА КЪЩА

